

Rudolf Voßkühler

Eigene und fremde Angelegenheiten
der Träger öffentlicher Verwaltung

1969



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555410_0038

Eigene und fremde Angelegenheiten
der Träger öffentlicher Verwaltung

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms - Universität
zu Münster

vorgelegt von
Rudolf Voßkühler
aus Münster (Westf.)



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans J. Wolff
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Hans Pagenkopf
- Dekan: Prof. Dr. Hellmuth Seidenfus

Tag der mündlichen Prüfung: 1. Februar 1969

Meinen Eltern

Inhaltsübersicht

	<u>Seite</u>
§ 1 Einführung	1
I. Ziel der Untersuchung	1
II. Aufbau der Untersuchung	2
<u>Erster Teil</u> : Die Begriffe "Öffentliche Angelegenheiten" und "Selbstverwaltungsträger"	3
<u>I. Abschnitt</u> : Öffentliche Angelegenheiten	3
§ 2 Öffentliche Angelegenheiten und Aufgaben	3
I. Angelegenheiten und Aufgaben	3
II. Öffentliche Angelegenheiten	4
§ 3 Existenz- und Sachangelegenheiten	8
<u>II. Abschnitt</u> : Selbstverwaltungsträger	9
<u>1. Kapitel</u> : Frühere Selbstverwaltungsbegriffe	9
§ 4 Das Wort "Selbstverwaltung"	9
§ 5 Die Reform der städtischen Verwaltung durch den Freiherrn vom Stein	11
§ 6 Selbstverwaltung im politischen Sinne	12
§ 7 Selbstverwaltung im juristischen Sinne	14
<u>2. Kapitel</u> : Der heutige Begriff des Selbstverwaltungsträgers	17
§ 8 Seine Merkmale mit Ausnahme der Art der von ihm erledigten öffentlichen Angelegenheiten	17
I. Die Selbstverwaltungskörperschaft	17

a) Mitgliedschaftliche Verfassung	17
b) Öffentlich-rechtliche Organisation	18
c) Rechtsfähigkeit	20
d) Eigenverantwortlichkeit	21
e) Staatsaufsicht	23
f) Autonomie	24

II. Die Vereinbarkeit der bisher genannten Merkmale des Selbstverwaltungsträgers mit den Rechtsformen Anstalt und Stiftung	26
--	----

§ 9 Weitere Einschränkung des Selbstverwaltungsbegriffes	28
--	----

<u>Zweiter Teil</u> : Die Unterscheidung eigener und fremder Angelegenheiten der Verwaltungsträger	30
--	----

<u>I. Abschnitt</u> : Problematik und Notwendigkeit der Unterscheidung	30
--	----

§ 10 Die Zwecke eines Verwaltungsträgers und sein Kompetenzbereich	30
--	----

§ 11 Eigene und derivativ erworbene Angelegenheiten	32
---	----

I. Die staatliche Rechtsordnung als Ausgangspunkt	32
---	----

II. Das derivativ erworbene Recht als eigenes Recht	34
---	----

§ 12 Die Einschränkung des Begriffes "eigen"	35
--	----

I. Die Notwendigkeit einer Einschränkung	35
--	----

II. Die Schwierigkeit einer Einschränkung	36
---	----

§ 13 Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Unterscheidung eigener und fremder Angelegenheiten	37
---	----

	<u>Seite</u>
I. Die Verfassungsgarantien für die kommunale Selbstverwaltung	37
II. Andere Verfassungsgarantien der Selbstverwaltung	40
III. Die Notwendigkeit der Definition des verfassungsrechtlichen Begriffs der eigenen Angelegenheiten	40
<u>II. Abschnitt</u> : Das eigene und fremde Angelegenheiten unterscheidende Merkmal	42
<u>1. Kapitel</u> :	
§ 14 Die Art der Staatsaufsicht als untaugliches Unterscheidungsmerkmal	42
I. Rechtsaufsicht und Zweckmäßigkeitssaufsicht	42
II. Die Rechtsaufsicht als untaugliches Merkmal des Begriffs der eigenen Angelegenheiten	43
<u>2. Kapitel</u> : Das Maß des Betroffenseins der Mitglieder eines Verwaltungsträgers als unterscheidendes Merkmal	46
§ 15 Die Erläuterung der eigenen Angelegenheiten durch die Verfassungen	46
§ 16 Der Mitgliederbestand eines Verwaltungsträgers als Ausgangspunkt für die Bestimmung der eigenen Angelegenheiten	47
§ 17 Das unmittelbare Betroffensein der Mitglieder eines Verwaltungsträgers als unterscheidendes Merkmal	48
I. Das unmittelbare Betroffensein als Merkmal eigener Angelegenheiten	48
II. Das Betroffensein durch die Erledigung fremder Angelegenheiten	52
III. Das Betroffensein mehrerer Verwaltungsträger durch dieselbe Angelegenheit	53

<u>3. Kapitel</u> : Folgerungen aus dieser Begriffsbestimmung	56
§ 18 Die Körperschaft als Rechtsform des Verwaltungsträgers mit eigenen Angelegenheiten	56
I. Körperschaften des öffentlichen Rechts	56
II. Körperschaften des Privatrechts	58
III. Ausscheidende Rechtsformen	60
§ 19 Die Auslegung der Verfassungsgarantien der Selbstverwaltung	64
I. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz	64
II. Die Garantien der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen	67
III. Die Garantien zugunsten der Studenten	70
§ 20 Das Recht eines Verwaltungsträgers zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung seiner eigenen Angelegenheiten	70
I. Das Recht zur Wahrnehmung	70
a) Körperschaften des öffentlichen Rechts	70
b) Körperschaften des Privatrechts	75
II. Das Recht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung	76
<u>III. Abschnitt</u> : Die Verwaltung eigener Angelegenheiten als Begriffsmerkmal des Selbstverwaltungsträgers	77
§ 21 Die Beschränkung der Bezeichnung "Selbstverwaltungsträger" auf eigene Angelegenheiten erledigende Verwaltungsträger	77

	<u>Seite</u>
I. Die möglichen Definitionen	77
II. Die Kontinuität der Terminologie als ausschlaggebendes Moment	78
§ 22 Zusammenfassung	79
<u>Dritter Teil</u> : Einzelne Verwaltungsträger und die von ihnen erledigten eigenen oder fremden Angelegenheiten	82
<u>I. Abschnitt</u> : Gebietskörperschaften	82
§ 23 Gemeinden	82
§ 24 Gemeindeverbände und andere Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung	83
I. Gemeindeverbände	83
a) Samtgemeinden	83
b) Landkreise	84
c) Höhere Gemeindeverbände	86
II. Andere Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung	86
a) Zweckverbände	86
b) Kommunale Verwaltungsgemeinschaften	87
<u>II. Abschnitt</u> : Berufsständische Körperschaften	87
§ 25 Die Kammern der freien Berufe	87
I. Die Arten der Kammern	87
II. Eigene Angelegenheiten dieser Kammern	88
a) Die Erstattung von Gutachten	89
b) Die Mitwirkung an der Berufsgerichtsbarkeit	90
c) Sonstige eigene Angelegenheiten	91

	<u>Seite</u>
§ 26 Die Kammern der Wirtschaft	92
<u>III. Abschnitt</u> : Sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts	95
§ 27 Die wissenschaftlichen Hochschulen	95
I. Die Rechtsgestalt	95
II. Die eigenen Angelegenheiten	96
III. Die Studentenschaften	98
§ 28 Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts	100
<u>Vierter Teil</u> :	
§ 29 Grenzen der verwertbarkeit der gewonnenen Definition	102
I. Fälle abweichender Terminologie	102
II. Die Freiheit des Gesetzgebers bei der Abgrenzung	102
III. Die anderen Abgrenzungskriterien	104
§ 30 Zusammenfassende Leitsätze	107

Literaturverzeichnis

- ANTONIOLLI, Walter Allgemeines Verwaltungsrecht,
Wien 1954
- ARNDT, Adolf Das Öffentliche:
NJW 1960, S. 423-425
- BACHOF, Otto Teilrechtsfähige Verbände des
öffentlichen Rechts:
AöR Bd. 83 (1958), S. 208-279
- Diskussionsbemerkung zu "Staats-
aufsicht in Verwaltung und Wirtschaft":
VVDStRL, Heft 22, S. 335-338
- BASTIAN Staatsgeschäfte in den Gemeinden:
Handwörterbuch der Kommunalwissen-
schaften, herausgegeben von
Josef Brix u.a., 3. Bd., S. 816-826,
Jena 1924
- BAUERNFEIND, Elisabeth Die Rechtsprechung zur Selbstverwal-
tungsgarantie der Kommunen,
Diss. jur. Heidelberg 1961
- BECKER, Erich Anstalten des öffentlichen Rechts:
HdSW, Bd. 1, S. 208-210
- Das staatspolitische Vermächtnis
des Freiherrn vom Stein:
DöV 1957, S. 740-744
- Der Finanzausgleich, der Verwaltungs-
verbund und die Selbstverwaltungs-
garantie:
Kommunale Finanzen, Schriftenreihe
der Hochschule Speyer, Heft 8,
S. 20-29, Stuttgart 1960
- Kommunale Selbstverwaltung:
Die Grundrechte IV, 2, S. 673-739
- Verwaltungsaufgaben:
Verwaltung, herausgegeben von
Fritz Morstein Marx,
Berlin 1965, S. 187-214

- BENDER, Ulrich Theorien der gemeindlichen Selbstverwaltung,
Diss. jur. Mainz 1962
- BERKENHOFF, Hans Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen,
2. Auflage, Siegburg 1965
- BERNER, Ingo Die Problematik des politischen Mandats der Studentenschaft:
JZ 1967, S. 242-246
- BERTERMANN, Udo Zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften:
MDR 1966, S. 881-885
- BLODIG, Hermann Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff,
Wien und Leipzig 1894
- BÜCKENFÖRDE, Hans-Dieter Die personalrechtlichen Bindungen der kommunalen Selbstverwaltung,
Diss. jur. Münster 1959
- BÖHME, Ernst Rechtsübereinstimmung im Gemeinderecht:
StTg 1948, S. 41-44
- BOEHMER, Gustav Grundlagen der bürgerlichen Rechtsordnung,
1. Buch, Das bürgerliche Recht als Teilgebiet der Gesamtrechtsordnung,
Tübingen 1950
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearbeitet von Hans Jürgen ABRAHAM, Peter BADURA u.a.,
Hamburg 1950 ff
- BRAUCHITSCH, Max, von Verwaltungsgesetze für Preußen, neu herausgegeben von Bill DREWS und Gerhard LASSAR,
VII. Band, Kommunalrecht,
19. Auflage (8. Bearbeitung), bearbeitet von Hans HELFRITZ,
Berlin 1930,
zitiert: HELFRITZ, Kommunalrecht

- BRAUCHITSCH, Max, von Verwaltungsgesetze des Bundes und
der Länder,
neu herausgegeben von Carl Hermann ULE,
Bd. VIII, 1. Halbband,
Wirtschaftsverwaltungsrecht I,
Abschnitt IV, Ernährungswirtschaft,
bearbeitet von Eberhard KUNZE,
Köln, Berlin, Bonn, München 1963,
zitiert: KUNZE
- Verwaltungsgesetze des Bundes und
der Länder,
neu herausgegeben von Carl Hermann ULE,
Bd. VIII, 2. Halbband,
Wirtschaftsverwaltungsrecht II,
Abschnitt V, Verkehrsgewerbe,
bearbeitet von Theodor KREBS,
Köln, Berlin, Bonn, München 1965,
zitiert: KREBS
- DAVID, Joachim Die Satzungsgewalt der Gemeinden
in Nordrhein-Westfalen,
Diss. jur. Münster 1960
- Deutsche Forschungsgemeinschaft
Bericht über ihre Tätigkeit vom
1. Januar bis zum 31. Dezember 1965,
Bad Godesberg 1966
- DIERKSMEIER, Horst Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammen-
schlüsse des öffentlichen Rechts zur
Förderung der kommunalen Gemein-
schaftsarbeit,
Diss. jur. Münster 1966
- DREGGER, Alfred Probleme der Auftragsverwaltung:
StTg 1955, S. 190-193
- DRESSEL, Helmut Die kommunalen Auftragsangelegenhei-
ten und ihre Bedeutung in der Gegen-
wart,
Diss. jur. Hamburg 1957
- DREWS, Bill Verwaltungsreform:
DJZ 1919, Sp. 361-366
- EBERSBACH, Harry Die Stiftung des öffentlichen Rechts,
Göttingen 1961
- ELLERINGMANN, Rudolf Begriff und Wesen der körperschaft-
lichen Selbstverwaltung,
Berlin 1936,
zitiert: Begriff und Wesen

- ELLERINGMANN, Rudolf Amtsverband und amtsangehörige Gemein-
de im nordrhein-westfälischen Amts-
recht,
Stuttgart, Köln 1956,
zitiert: Amtsverband
- Grundlagen der Kommunalverfassung
und der Kommunalaufsicht,
Stuttgart 1957,
zitiert: Grundlagen
- ERLER, Georg Freiheit und Grenze berufsständischer
Selbstverwaltung,
Göttingen 1952
- EYERMANN, Erich Handwerksordnung, Kommentar,
FRÖHLER, Ludwig 2. Auflage,
München und Berlin 1967
- FLEINER, Fritz Institutionen des Deutschen
Verwaltungsrechts,
8. Auflage, Tübingen 1928,
Neudruck Aalen 1960
- FORSTHOFF, Ernst Die öffentliche Körperschaft im
Bundesstaat,
Tübingen 1931,
zitiert: Körperschaft
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
1. Bd., Allgemeiner Teil,
9. Auflage, München und Berlin 1966,
zitiert: Lehrbuch
- FRÖHLER, Ludwig Die Staatsaufsicht über die
Handwerkskammern,
München und Berlin 1957
- FÜGE, Günter Das Rechtsproblem der gemeindlichen
Auftragsverwaltung und seine finan-
zielle Auswirkung für die Gemeinden
und Gemeindeverbände, insbesondere
in Nordrhein-Westfalen,
Diss. jur. Köln 1959
- GABLENTZ, Otto Heinrich, von der Staat und Gesellschaft:
PVS 1961, S. 2-23

- GALETTE, Alfons
LAUX, Eberhard
Kommentare zur Gemeindeordnung,
Kreisordnung, Amtsordnung für
Schleswig-Holstein,
Wiesbaden 1961
- GELLER, Gregor
KLEINRAHM, Kurt
FLECK, Hans-Joachim
Die Verfassung des Landes
Nordrhein-Westfalen,
2. Auflage, Göttingen 1963
- GIERKE, Otto, von
Das deutsche Genossenschaftsrecht,
1. Bd., Nachdruck der ersten Aufgabe,
Darmstadt 1954
- Rudolf von Gneist,
Gedächtnisrede, gehalten in der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin
am 19. Oktober 1895,
Berlin 1896
zitiert: Gedächtnisrede
- GNEIST, Rudolf, von
Die preußische Kreisordnung,
Berlin 1870,
zitiert: Kreisordnung
- Selfgovernment, Kommunalverfassung
und Verwaltungsgerichte in England,
3. Auflage, Berlin 1871,
zitiert: Selfgovernment
- GÖB, Josef
Verfassungsrecht der Ämter und amts-
angehörigen Gemeinden:
KomHdb. Bd. I, S. 377-408
- GÖNNENWEIN, Otto
Zu einigen Fragen des heutigen
Gemeinderechts:
AöR Bd. 81 (1956), S. 214-240
- Gemeinderecht,
Tübingen 1963
- GÖRG, Hubert
Zur Frage der Erweiterung der
Bundesauftragsverwaltung:
DöV 1955, S. 273-278
- GRABENDORFF, Walter
WINDSCHEID, Clemens
Personalvertretungsgesetz,
2. Auflage, Stuttgart 1960

- GRIMM, Jacob
GRIMM, Wilhelm
Deutsches Wörterbuch,
III. Bd., Leipzig 1862,
IV. Bd., 1. Abteilung, 1. Hälfte,
bearbeitet von Jacob GRIMM,
Karl WEIGAND u. Rudolf HILDEBRAND,
Leipzig 1878,
X. Bd., 1. Abteilung,
bearbeitet von Moriz HEYNE u.a.,
Leipzig 1905
- HÄBERLE, Peter
Berufsgerichte als "staatliche"
Gerichte:
DöV 1965, S. 369-374
- Anmerkung zum Beschluß des Bundes-
verfassungsgerichts vom 4.10.1965
(1 BvR 498/62 - DVBl. 1966, S. 215):
DVBl. 1966, S. 216-219
- HECK, Philipp
Begriffsbildung und Interessen-
jurisprudenz,
Tübingen 1932
- HEFFTER, Heinrich
Die Deutsche Selbstverwaltung im
19. Jahrhundert,
Stuttgart 1950
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich
Grundlinien der Philosophie des
Rechts,
herausgegeben von Johannes Hoffmeister,
4. Auflage,
Hamburg 1955
- HEIN, Georg
EICHHOFF, Erich
PUKALL, A.
KRIEN, Erich
JOSEPH, Karl
Güterkraftverkehrsgesetz,
2. Bd., Berlin 1953 ff
- HELFRITZ, Hans
Die Vertretung der Städte und Land-
gemeinden nach außen in dem Gemeinde-
recht der östlichen Provinzen Preußens,
Berlin 1916,
zitiert: Vertretung
- Grundriß des Preußischen Kommunal-
rechts,
2. Auflage, Berlin 1927,
zitiert: Grundriß
- Kommunalrecht,
s. v. BRAUCHITSCH,
VII. Bd., 19. Auflage

- HELMREICH, Karl
WIDTMANN, Julius Bayrische Gemeindeordnung,
3. Auflage, München 1966
- HERRMANN, Günter Die Rundfunkanstalt:
AöR Bd. 90 (1965), S. 286-340
- HÖLZL, Josef Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.
3. Auflage, München 1960
- HUBER, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht,
Bd. I, 2. Auflage, Tübingen 1953
- Selbstverwaltung der Wirtschaft,
Stuttgart 1958, zitiert: Selbstverwaltung
- Institut "Finanzen
und Steuern" Heft 80, Die große Finanzreform,
Gutachten, Bonn 1966
- JANK, Klaus Die Verfassung der deutschen
Rundfunkanstalten:
DVBl. 1963, S. 44-50
- JECHT, Hans Die öffentliche Anstalt, Berlin 1963
- JELLINEK, Georg System der subjektiven öffentlichen
Rechte,
2. Auflage, Tübingen 1905,
Neudruck Tübingen 1919
- Allgemeine Staatslehre,
3. Auflage, 7. Neudruck,
Bad Homburg vor der Höhe 1960
- JELLINEK, Walter Verwaltungsrecht,
3. Auflage, Neudruck Offenburg 1948
- JESCH, Dietrich Rechtsstellung und Rechtsschutz der
Gemeinden bei der Wahrnehmung
"staatlicher" Aufgaben:
DöV 1960, S. 739-746
- JUNKER, Heinrich Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat
und Gemeinden (Gemeindeverbänden)
unter der Selbstverwaltungsgarantie:
Schriftenreihe der Hochschule Speyer,
Bd. 11, S. 79-93
- KAISER, Joseph Die Repräsentation organisierter
Interessen, Berlin 1956
- KALSBACH, Werner Bundesrechtsanwaltsordnung, Köln 1960
- KIMMINICH, Otto Die Rechtsstellung der Studenten im
Wandel des Universitätsbegriffs:
DVBl. 1968, S. 679-686
- KLEIN, Friedrich Die Genossenschaften des öffentlichen
Rechts:
Zeitschrift für das gesamte Genossen-
schaftswesen Band 7 (1957), S. 145-157

- KLEIN, Hans Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe:
DöV 1965, S. 755-759
- KLOTZ, Erhard Beschränkter Wirkungskreis der
juristischen Personen des öffent-
lichen Rechts:
DöV 1964, S. 181-189
- KNOKE, Thomas Das "politische Mandat" der
Studentenschaft:
DöV 1967, S. 542-550
- KÖTTGEN, Arnold Deutsches Universitätsrecht,
Tübingen 1933
- Die rechtsfähige Verwaltungseinheit,
Berlin 1939,
zitiert: Verwaltungseinheit
- Die Freiheit der Wissenschaft und die
Selbstverwaltung der Universität:
Die Grundrechte II, S. 291-329
- Der Einfluß des Bundes auf die
deutsche Verwaltung und die
Organisation der bundeseigenen
Verwaltung:
JöR nF Bd. 3 (1954), S. 67, 147
- Selbstverwaltung:
HdSW, Bd. 9, S. 220-225
- Die Gemeinde und der Bundesgesetz-
geber, Stuttgart 1957
- Der Einfluß des Bundes auf die
deutsche Verwaltung:
JöR nF Bd. 11 (1962), S. 173-311
- KREBS, Theodor s. v. BRAUCHITSCH,
Bd. VIII, 2. Halbband, Abschnitt V
- KREBSBACH, August Die Preußische Städteordnung
von 1808,
Stuttgart und Köln 1957
- KRILL, Edgar Zweckgebundene Zuschüsse an Gemein-
den und Landkreise in Nordrhein-
Westfalen:
DöV 1964, S. 840-843

- KRÜGER, Herbert Allgemeine Staatslehre,
2. Auflage,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
- KÜCHENHOFF, Dietrich Das Grundgesetz und die Hochschul-
reform:
DöV 1964, S. 601-605
- KUNZE, Eberhard s. v. BRAUCHITSCH,
Bd. VIII, 1. Halbband, Abschnitt IV
- KUNZE, Richard
SCHMID, Carl Gemeindeordnung für Baden-Württemberg,
Kommentar,
2. Auflage, Stuttgart 1964
- LABAND, Paul Besprechung von:
Siegfried Brie, Theorie der Staaten-
verbindungen, Breslau 1886,
in AöR Bd. II (1887), S. 311-320
- Das Staatsrecht des Deutschen Reiches,
Bd. I, Neudruck der 5. Auflage,
Tübingen 1911, Aalen 1964
- LÖFFLER, Martin Die Haftung der Pressegesellschaften
für betriebliche und körperschaftli-
che Organisationsmängel.
Bericht über die 18. Arbeitstagung
des Studienkreises Presserecht und
Pressefreiheit am 1./2. Oktober 1965:
NJW 1965, S. 2392-2393
- LOHBECK, Eckhart Zur Rechtsfähigkeit der Studenten-
schaften:
RWS 1963, S. 166-171
- LJERSEN, Karl
NEUFFER, Martin Niedersächsische Gemeindeordnung,
Sonderdruck aus "Praxis der Gemeinde-
verwaltung", 1966
- LYNKER, Hilmar Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen
Körperschaft im heutigen Verwaltungs-
recht,
Diss. jur. Bonn 1960
- MANGOLDT, Hermann, von
KLEIN, Friedrich Das Bonner Grundgesetz,
2. Auflage,
Bd. 1, Berlin und Frankfurt aM 1957
- MASSON, Christoph Bayerische Kommunalgesetze,
Kommentar, München 1961 ff

- MAUNZ, Theodor
DÜRIG, Günter
Grundgesetz, Kommentar,
Lieferung 1-8,
München und Berlin 1966
- MAYER, Otto
Deutsches Verwaltungsrecht,
2. Bd., 3. Auflage,
München und Leipzig 1924
- MENGER, Christian-Friedrich
Berufsgerichte und Grundgesetz -
BVerfGE 18, 241;
Jus 1966, S. 66-70
- MIKAT, Paul
Kirchen und Religionsgemeinschaften:
Die Grundrechte IV, 1, S. 111-243
- Kirchliche Streitsachen vor den
Verwaltungsgerichten:
Staatsbürger und Staatsgewalt II,
S. 315-342
- MODEST, Fritz
Kommentar zum Getreidegesetz,
Heidelberg 1953
- MÜLLER, Klaus
Zur Problematik der Genehmigungs-
vorbehalte im Kommunalrecht:
Verwaltungsarchiv Bd. 54 (1963),
S. 170-197
- MUNTZKE, Hans
SCHLEMPF, Hans
Kommentar zur hessischen Gemeinde-
ordnung,
Bad Homburg vor der Höhe und Berlin
1954
- NAWIASKY, Hans
Die Verfassung des Freistaates
Bayern,
2. Auflage, herausgegeben von
Claus LEUSSER und Erich GERNER,
bearbeitet von Karl SCHWEIGER
und Hans ZACHER,
1. Grundlieferung, München 1964,
zitiert: NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-
ZACHER
- NELSON, Leonard
System der philosophischen Rechts-
lehre und Politik,
Neudruck der 1. Auflage,
Frankfurt 1964
- OSSENBUHL, Fritz
Der öffentliche Status der Gewerk-
schaften:
NJW 1965, S. 1561-1564

- OSTERMANN, Erhard Der Rechtscharakter der Ehrengerichte für Rechtsanwälte und der Berufsgerichte für Heilberufe, Diss. jur. Münster 1962
- PAGENKOPF, Hans Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Auflage, Münster 1961
- PARTSCH, Karl Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:
Festgabe für Carl BILFINGER, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 29, S. 301-316, Köln, Berlin 1954
- PETERS, Hans Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926, zitiert: Grenzen
- Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949, zitiert: Lehrbuch
- Öffentliche und staatliche Aufgaben: Festschrift für Hans Carl NIPPERDEY zum 70. Geburtstag, Bd. II, S. 877-895, München und Berlin 1965, zitiert: Aufgaben
- PREUSS, Hugo Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Neudruck der Ausgabe Berlin 1889, Aalen 1964
- REDEKER, Konrad Ärztekammer:
Kuhns, Das gesamte Recht der Heilberufe, Berlin 1958, S. I, 8 - I, 16
- REINHARDT, Rudolf Die Studentenschaft als Gliedkörperschaft der wissenschaftlichen Hochschule:
JZ 1965, S. 385-391
- RIETDORF, Fritz
SIGULLA, Bernhard
VOSS, Friedhelm Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Köln 1966

- ROSIN, Heinrich Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Separat-Abdruck aus den Annalen des Deutschen Reiches 1883, München und Leipzig 1883
- ROTECK, Carl, von Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften, Bd. 3, Lehrbuch der materiellen Politik, Neudruck der 1. Auflage Stuttgart 1834, Aalen 1964
- RUPP, Hans Heinrich Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965
- RUWE, Heinz Güterkraftverkehrsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Dortmund 1953
- SAAGE, Erwin Bundesnotarordnung, Essen 1961
- SALZMANN, Heinrich Das Selbstverwaltungsgesetz für
SCHUNCK, Egon Rheinland-Pfalz, Kommentar,
HOFMANN, Walter 3. Auflage, Siegburg 1965
SCHRICK, Alfred
- SALZWEDEL, Jürgen Staatsaufsicht in der Verwaltung: VVDStRL, Heft 22, S. 206-263, Berlin 1965
- SCHEFFLER, Gerhard Zum öffentlichen Status der Gewerkschaften: NJW 1965, S. 849-852
- SCHEUNER, Ulrich Pressefreiheit, Bericht in VVDStRL, Heft 22, S. 1-100, Berlin 1965
- Diskussionsbemerkung zu "Pressefreiheit": VVDStRL, Heft 22, S. 170-171
- . Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts): Gedächtnisschrift Hans PETERS, herausgegeben von H. CONRAD u.a., Berlin, Heidelberg, New York 1967, S. 791-821, zitiert: Körperschaften

- SCHEWE, Dieter Körperschaften ohne Selbstverwaltung?:
Die Sozialgerichtsbarkeit 1960,
S. 97-100
- SCHMITT, Carl Freiheitsrechte und institutionelle
Garantien der Reichsverfassung:
Verfassungsrechtliche Aufsätze,
S. 140-173,
Berlin 1958
- SCHMITT GLAESER, W. Die Rechtsstellung der Studentenschaft,
Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1968
- SCHNUR, Roman Pressefreiheit,
Mitbericht in VVDStRL, Heft 22,
S. 101-159,
Berlin 1965
- SCHOEN, Paul Das Recht der Kommunalverbände
in Preußen,
Leipzig 1897
- SCHÜLE, Adolf Diskussionsbemerkung zu "Presse-
freiheit":
VVDStRL, Heft 22, S. 164-167
- SEILER, Gerhard Kommunale Finanzen und Kommunal-
aufsicht:
Schriftenreihe der Hochschule Speyer,
Bd. 19, S. 99-110,
Berlin 1963
- SEYBOLD, Karl Bundesnotarordnung,
HORNIG, Erich 4. Auflage,
WEBER, Oskar Berlin und Frankfurt 1962,
REITHMANN, Christoph zitiert: SEYBOLD-HORNIG
SCHIPPEL, Helmut
- SIEDENTOPF, Heinrich Grenzen und Bindungen der Kommunal-
wirtschaft,
Stuttgart 1963
- SMEND, Rudolf Zum Problem des Öffentlichen und
der Öffentlichkeit:
Forschungen und Berichte aus dem
Öffentlichen Recht, Bd. 6,
Gedächtnisschrift für Walter JELLINEK,
S. 11-20,
München 1955
- SOERGEL, Hans Theodor Bürgerliches Gesetzbuch,
9. Auflage,
herausgegeben von Wolfgang SIEBERT,
II. Bd., Stuttgart 1962

- SPINDLER, Joachim, von Die Deutsche Bundesbank,
BECKER, Willy 2. Auflage,
STARKE, Otto-Ernst Stuttgart 1960
- SPÖRLEIN, Helmut Die Samtgemeinden in Niedersachsen,
Göttingen 1965
- SPRENG, Rudolf Die Verfassung des Landes Baden-
BIRN, Willi Württemberg, Kommentar,
FEUCHTE, Paul Stuttgart und Köln 1954
- STEIN, Lorenz, von Die Verwaltungslehre,
1. Teil, 1. Auflage,
Stuttgart 1865
- Geschichte der sozialen Bewegung in
Frankreich von 1789 bis auf unsere
Tage,
Bd. I, Neudruck Darmstadt 1959
- STIER-SOMLO, Fritz Die neueste Entwicklung des Gemeinde-
verfassungsrechts in Deutschland,
Bericht in VVDStRL, Heft 2, S. 122-180,
Berlin und Leipzig 1925
- STÖDTER, Rolf Über die Handelskammern - Geschichte
und Organisation:
Hamburger Festschrift für Friedrich
Schack zu seinem 80. Geburtstag,
herausgegeben von Hans Peter IPSEN,
Frankfurt 1966, S. 143-155
- SÜSTERHENN, Adolf Kommentar der Verfassung für
SCHÄFER, Hans Rheinland-Pfalz,
Koblenz 1950
- THIEME, Werner Deutsches Hochschulrecht,
Berlin-Köln 1956
- Anmerkung zum Urteil des VGH Freiburg
vom 12.9.1955 - AZ 49/53 -:
DöV 1956, S. 639-640
- THOMA, Richard Der Polizeibefehl im Badischen Recht,
Erster Teil,
Tübingen 1906
- TUREGG, Kurt, Frhr. von Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
KRAUS, Erwin 4. Auflage, Berlin 1962

- UIBEL, Siegfried Überlegungen zum kirchlichen
Mitgliedschaftsrecht:
NJW 1966, S. 2147-2150
- UNRUH, Georg-Christoph, von
Spannungen zwischen Staats- und
Selbstverwaltung im bürgerlichen
und im sozialen Rechtsstaat:
Staat 1965, S. 441-468
- VIALON, Friedrich Karl Haushaltsrecht,
2. Auflage,
Berlin und Frankfurt aM 1959
- WAGENER, Frido Anmerkung zum Urteil des OVG Münster
vom 20.10.1965 - III A 630/64 -:
DVBl. 1966, S. 345-347
- Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-
Westfalen,
Köln, Berlin, Bonn, München 1967
- WAIBEL, Wolf-Wilhelm Die Rechtsprechung auf dem Gebiete
des Hochschulrechts seit 1945,
Diss. jur. Freiburg 1966
- WALLTHOR, Alfred Hartlieb, von
Der geschichtliche Weg der land-
schaftlichen Selbstverwaltung West-
falens seit dem 18. Jahrhundert:
Selbstverwaltung einer Landschaft,
herausgegeben von Ludger Baumeister
und Helmut Naunin,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967,
S. 265-287
- WEBER, Werner Die Körperschaften, Anstalten und
Stiftungen des öffentlichen Rechts,
2. Auflage,
München und Berlin 1943,
zitiert: Körperschaften
- Staats- und Selbstverwaltung in der
Gegenwart, 2. Auflage,
Göttingen 1967
- Körperschaften des öffentlichen
Rechts:
HdSW, Bd. 6, S. 38-41
- Diskussionsbemerkung zu "Staats-
aufsicht in Verwaltung und Wirtschaft"
VVDStRL, Heft 22, S. 341-344

- WICK, Georg, von Kompetenzwahrnehmung im Bereich
der Bundesregierung,
Diss. jur. Münster 1957
- WILKENS, Heinz Die Aufsicht über den Rundfunk,
Diss. jur. Frankfurt 1965
- WOITE, Manfred Die Kompetenzaufteilung im
Landkreis und im Amt,
Köln und Berlin 1963
- WOLFF, Hans J. Die Rechtsgestalt der Universität,
Köln und Opladen 1956,
zitiert: Rechtsgestalt
- Rechtsformen gemeindlicher Einrich-
tungen:
AfK, 2. Jahrgang, 1963, S. 149-174
- Verwaltungsrecht I,
7. Auflage,
München und Berlin 1968
- Verwaltungsrecht II,
1. Auflage,
München und Berlin 1962,
2. Auflage,
München und Berlin 1967.
Falls nicht anders angegeben, ist
die 2. Auflage benutzt.
- Verwaltungsrecht III,
2. Auflage,
München und Berlin 1967
- WOLFF, Hans Wilhelm Die Organisationsgewalt und ihre
Grenzen bei der Gliederung der
Gemeindeverwaltung,
Diss. jur. Köln 1958
- ZIEROLD, Kurt Die Deutsche Forschungsgemeinschaft
als Selbstverwaltungsorganisation
der Wissenschaft:
DöV 1960, S. 481-485
- Selbstverwaltungsorganisationen der
Wissenschaft in der Bundesrepublik:
DöV 1961, S. 686-695
- ZUHORN, Karl
HOPPE, Werner Gemeindeverfassung,
2. Auflage,
Siegburg 1962

Gesetzentwürfe:

Verwaltungsrechtsordnung für
Württemberg, Entwurf eines Gesetzes
mit Begründung, Stuttgart 1931

Musterentwurf eines Verwaltungsver-
fahrensgesetzes mit Begründung,
Köln und Berlin 1964

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift seit 1962)
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. Februar 1794 (Ausgabe von Rehbein und Reincke, 5. Auflage, Berlin 1894) (zitiert nach §, Teil und Titel)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (seit 1886; bis 1910: Archiv für öffentliches Recht)
AVAVG	(Reichs-)Gesetz über Arbeitsvermitt- lung und Arbeitslosenversicherung in der Fassung vom 3. April 1957 (SaBl. S. 589)
badVwGH	Verwaltungsgerichtshof für das ehemalige Land Baden
Bay, bay	Bayern, bayerisch
bayBS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts 1802 bis 1956
bayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (bayBS I, S. 462, berichtet bayGVBl. 1958, S. 100)
bayLKO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (SaBl. S. 261)
bayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befug- nisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz) idF vom 3.4.1963 (GVBl. S. 95)
bayPOG	Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern (Polizeiorganisa- tionsgesetz) vom 20.10.1954 (GVBl. S. 245)
bayRdfkG	Gesetz über die Errichtung und die aufgaben einer Anstalt des öffent- lichen Rechts "Der Bayerische Rund- funk" idF vom 22. Dezember 1959 (GVBl. S. 314)
bayVf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (bayBS I, S. 3)

bayVfGH	Verfassungsgerichtshof für den Freistaat Bayern
BBankG	(Bundes-)Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I, S. 745)
BBG	Bundesbeamtengesetz idF vom 22. Oktober 1965 (SaBl. S. 2089)
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. August 1965 (BGBl. I, S. 753)
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (zitiert nach Band und Seite)
BKGG	(Bundes-)Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und Ausbildungszulage vom 14. April 1964 (SaBl. S. 605)
Bln, bln	Berlin, berliner
BlnBezVwG	(berliner) Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126)
BNotO	Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961 (SaBl. S. 361)
BPersVG	(Bundes-)Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 (SaBl. S. 872)
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959 (BGBl. I, S. 565)
Bre, bre	Bremen, bremisch
breOrtsämterG	(bremisches) Gesetz über die Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 3. Juli 1951 (GBL. S. 67)
BVfG	Bundesverfassungsgericht
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
BW, bw	Baden-Württemberg, baden-württembergisch

bwÄrztekammerG	(baden-württembergisches) Gesetz über die öffentliche Berufsvertretung der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Dentisten vom 27.10.1953 (GBl. S. 163)
bwGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (SaBl. S. 1003)
bwLKO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg vom 10. Oktober 1955 (SaBl. S. 1201)
bwPresseG	(baden-württembergisches) Gesetz über die Presse (Landespresseggesetz) vom 14. Januar 1964 (SaBl. S. 221)
bwVf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (SaBl. S. 1776)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I, S. 49)
Die Grundrechte	Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Herausgegeben von Karl August Bettermann (außer Bd. II), Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner (nur Band II, III und IV, 1). Berlin seit 1954 (zitiert nach Band, Halbband und Seite)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DöV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift seit 1947)
d.s.	das sind
DV	Deutsche Verwaltung (Zeitschrift von 1943-1949)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift seit 1950)
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts (zitiert nach Band und Seite)
ebd.	ebenda
Entsch.	Entscheidung
Erl.	Erläuterung
FischG	(Bundes-)Gesetz über den Verkehr mit Fischen und Fischwaren (Fischgesetz) vom 31. August 1955 (BGBl. I, S. 567)

G	Gesetz
GAL	(Bundes-)Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte idF vom 14. September 1965 (BGBl. I, S. 1449)
GBL.	Gesetzblatt
GetreideG	(Bundes-)Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) idF vom 24. November 1951 (BGBl. I, S. 901)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1)
GuKG	(Bundes-)Güterkraftverkehrsgesetz vom 17. Oktober 1952 (SaBl. S. 1250)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	(Bundes-)Gerichtsverfassungsgesetz idF vom 12. September 1950 (SaBl. S. 893)
HandwO	(Bundes-)Handwerksordnung idF vom 28. Dezember 1965 (SaBl. 1966, S. 301)
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Herausgegeben von Erwin von Beckerath u.a., 13 Bände, Stuttgart, Tübingen und Göttingen seit 1956
He, he	Hessen, hessisch
heGO	Hessische Gemeindeordnung idF vom 1. Juli 1960 (SaBl. S. 1372)
heHSchG	Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Hessen (Hochschulgesetz) vom 16. Mai 1966 (GVBl. S. 121)
heRdfkG	Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 (GVBl. S. 123)
heVf	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229)
hmbBezVwG	(hamburgisches) Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Oktober 1961 (SaBl. S. 2291)
IHKG	(Bundes-)Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I, S. 920)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (1907-1938; nF seit 1951)

Jus	Juristische Schulung (Zeitschrift seit 1961)
JZ	Juristenzeitung (Fortsetzung der Deutschen Rechts- zeitschrift und der Süddeutschen Juristenzeitung seit 1951)
KfWG	(Bundes-)Gesetz über die Kreditan- stalt für Wiederaufbau idF vom 18. Oktober 1961 (BGBl. I, S. 1878)
KomHdb.	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 1. Band, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
LuftverkehrsG	(Bundes-)Luftverkehrsgesetz idF vom 22. Oktober 1965 (SaBl. S. 2052)
LVwG	Landesverwaltungsgericht
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht (seit 1947)
Milch- und FettG	(Bundes-)Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten idF vom 10. Dezember 1952 (BGBl. I, S. 807)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds, nds	Niedersachsen, niedersächsisch
ndsFAG	(niedersächsisches) Finanzausgleichs- gesetz v. 20.5.1954 (GVBl. Sb. I, S.513) i.d.F. v. 29.2.1964 (GVBl. S.56)
ndsFeuerschutzG	Gesetz über den Feuerschutz im Lande Niedersachsen v. 21.3.1949 (GVBl. Sb.I S. 360)
ndsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (SaBl. S. 315), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. April 1963 (SaBl. S. 527)
ndsImmissionschutzG	(niedersächsisches) Immissionsschutz- gesetz v. 6. 1. 1966 (GVBl. S. 1)
ndsJagdG	(niedersächsisches) Ausführungsgesetz zum Bundesjagdgesetz (niedersächsisches Landesjagdgesetz) i.d.F. v. 10.6.1963 (GVBl. S. 289)

ndsSchulvwG	(niedersächsisches) Gesetz über die Verwaltung öffentlicher Schulen (Schulverwaltungsgesetz) i.d.F. v. 28.3.1962 (GVBl. S. 37)
ndsSOG	(niedersächsisches) Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung v. 21.3.1951 (GVBl. Sb.I S. 89)
ndsVf	Vorläufige niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (SaBl. S. 467)
ndsVwkgG	(niedersächsisches) Gesetz über die Erhebung von Gebühren und Auslagen in der Verwaltung (Verwaltungskostengesetz) v. 7.5.1962 (GVBl. S.43)
ndsWasserg	Niedersächsisches Wassergesetz v. 7.7.1960 (GVBl. S. 105) i.d.F. des Gesetzes v. 31.1.1967 (GVBl. S.91)
ndsWohnbeihilfenVO	Verordnung des Niedersächsisches Landesministeriums über die Bestimmung der für die Gewährung von Wohnbeihilfen zuständigen Stellen v. 17.10. 1963 (GVBl. S. 391)
nF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (seit 1947)
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung v. 30.3. 1966 (GVBl. S. 69)
NW, nw	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nwÄrztekammerG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Kammern und die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte, Apotheker, Tierärzte und Zahnärzte vom 3. Juni 1954 (SGVNW Nr. 2122)

nwAmtsO	Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1953 (SGVNW Nr. 2021)
nwGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen idF vom 28. Oktober 1952 (SaBl. S. 1358)
nwKomGemG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 (GVBl. S. 190)
nwLandschaftsverbandsO	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953 (SVGNW Nr. 2022)
nwLandwirtschaftskammerG	Gesetz über die Errichtung von Land- wirtschaftskammern im Lande NW vom 11. Februar 1949 (GVBl. S. 53; SGVNW Nr. 780)
nwLKO	Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 1953 (SGVNW Nr. 2021)
nwLOG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz - vom 10. Juli 1962 (GVBl. S. 421)
nwOBG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbe- hörden (Ordnungsbehördengesetz) vom 16. Oktober 1956 (SaBl. S. 1137)
nwPOG	Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11. August 1953 (GVBl. S. 330)
nwVf	Verfassung für das Land Nordrhein- Westfalen vom 18. Juni 1950 (SaBl. S. 670)
OIG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
prGS	Preußische Gesetzssammlung (1907-1945; bis 1906: Gesetzssammlung für die Königlich Preussischen Staaten)
proVG	preußisches Oberverwaltungsgericht

prStädteO	Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie vom 19. November 1808 (Freiherr vom Stein, Briefe und amtliche Schriften, bearbeitet von Erich Botzenhart, neu herausgegeben von Walter Hubatsch, II. Bd., 2. Teil, Das Reformministerium, neu bearbeitet von Peter Thielen, Stuttgart 1960, S. 947 ff)
PStG	(Bundes-)Personenstandsgesetz idF vom 8. August 1957 (BGBl. I, S. 1125)
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift seit 1960)
RegBl. RGBl.	Regierungsblatt Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung idF vom 14. April 1930 (BGBl. III, Nr. 63-1)
RhPf, rhpf	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
rhpfÄrzttekammerG	(rheinland-pfälzisches) Gesetz über die Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Dentisten, Apotheker und Tierärzte vom 1. April 1953 (GVBl. S. 33)
rhpfAO	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz idF vom 25. September 1964, Teil B, Amtsordnung (SaBl. S. 1560)
rhpfGO	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz idF vom 25. September 1964, Teil A, Gemeindeordnung (SaBl. S. 1541)
rhpfLKO	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz idF vom 25. September 1964, Teil C, Landkreisordnung (SaBl. S. 1562)
rhpfVf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (GVBl. S. 209)
RWS	Recht und Wirtschaft der Schule, Zeitschrift für Recht, Verwaltung und Ökonomie des Schulwesens (seit Oktober 1960)
Sa, sa	Saarland, saarländisch
saArbKG	(saarländisches) Gesetz über die Errichtung einer Arbeitskammer für das Saarland idF vom 25. November 1960 (ABl. des Saarlandes, S. 887)
SaBl.	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder (seit 1950)

saGO	(saarländisches) Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalverwaltungsgesetz-KSVG) vom 15. Januar 1964, Teil A, Gemeindeordnung (SaBl. S. 472)
saVf	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (ABl. des Saarlandes, S. 1077) und vom 20. Dezember 1956 (ABl. des Saarlandes, S. 1657)
SchlH, schlh	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
schlhAO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein idF vom 24. Mai 1966 (SaBl. S. 1162)
schlhKO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 27. Februar 1950 (SaBl. S. 236)
schlhLS	Landessatzung für Schleswig-Holstein idF vom 15. März 1962 (SaBl. S. 404)
SeemannsG	(Bundes-)Seemannsgesetz vom 26. Juli 1957 (BGBl. II, S. 713; SaBl. S. 1733)
SGVNW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
Sp.	Spalte
Staat	Der Staat (Zeitschrift seit 1962)
Staatsbürger und Staatsgewalt	Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts. Herausgegeben von Helmut Külz und Richard Naumann, 2 Bände, Karlsruhe 1963 (zitiert nach Band und Seite)
SteuerberatungsG	(Bundes-)Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Steuerberater und Steuerbevollmächtigten vom 16. August 1961 (BGBl. I, S. 1301)
StTg	Der Städtetag (Zeitschrift, nF seit 1948)
U.	Urteil
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Vieh- und FleischG	(Bundes-)Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 25. April 1951 (BGBl. I, S. 272)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (seit 1924)
VwArch.	Verwaltungsarchiv
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Herausgegeben von G. Ziegler (seit 1949)
WDRG	(Landes-)Gesetz über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 25. Mai 1954 (SGVNW Nr. 2251)
WeinwirtschaftsG	(Bundes-)Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft vom 29. August 1961 (BGBl. I, S. 1622)
WirtschaftsprüferO	(Bundes-)Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer vom 24. Juli 1961 (BGBl. I, S. 1049)
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung) (RGBl. S. 1383)
wüEVRO	Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931
ZuckerG	(Bundes-)Gesetz über den Verkehr mit Zucker (Zuckergesetz) vom 5. Januar 1951 (BGBl. I, S. 47)

§ 1 Einführung

I. Ziel der Untersuchung

Träger öffentlicher Verwaltung sind neben dem Staat selbst die ihm eingefügten Glieder¹⁾; diese werden manchmal insgesamt als Träger mittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet,²⁾ meistens aber unterteilt in Selbstverwaltungsträger und Träger mittelbarer Staatsverwaltung.³⁾ Als das Merkmal, das Selbstverwaltungsträger von anderen unterstaatlichen Verwaltungsträgern unterscheidet, gilt vielfach die Art der von ihnen erledigten Angelegenheiten. Während Träger mittelbarer Staatsverwaltung nach dieser Ansicht lediglich fremde Angelegenheiten wahrnehmen, ist jeder Selbstverwaltungsträger mindestens teilweise mit eigenen Angelegenheiten befaßt; nur daneben nimmt er nach dieser Meinung manchmal noch fremde Angelegenheiten wahr.⁴⁾

Ziel der folgenden Untersuchung ist es festzustellen, wodurch sich diese eigenen Angelegenheiten der Selbstverwaltungsträger von den fremden Angelegenheiten abheben. Wenn sich ein Merkmal finden läßt, das beide in brauchbarer Weise unterscheidet, sind damit auch Selbstverwaltungsträger und andere unterstaatliche Verwaltungsträger voneinander abgegrenzt. Wenn sich dagegen die Angelegenheiten, die unterstaatliche Verwal-

1) Zum Begriff "Glieder" Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 74 II.

2) So z. B. FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 437, 444.

3) So z. B. SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 223; vgl. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 74 II c.

4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 1, u. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I c 2; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 223 ff.

tungsträger erledigen, nicht in zwei Gruppen aufteilen lassen, von denen die eine sinnvollerweise mit dem Wort "eigen", die andere mit dem Wort "fremd" bezeichnet werden kann, müssen Selbstverwaltungsträger entweder auf andere Art von sonstigen unterstaatlichen Verwaltungsträgern unterschieden werden, oder es ist überhaupt darauf zu verzichten, beide zu trennen.

II. Aufbau der Untersuchung

Der erste Teil der Untersuchung stellt zunächst den Begriff der öffentlichen Angelegenheiten dar, den es zu unterteilen gilt. Im Anschluß daran ist zu zeigen, was den Selbstverwaltungsträger in der Vergangenheit gekennzeichnet hat und welche Merkmale, abgesehen von der Erledigung eigener Angelegenheiten, heute zum Begriff des Selbstverwaltungsträgers gehören.

Der zweite Teil der Untersuchung geht anfangs auf die Bedenken ein, die einer Unterscheidung der Staatsglieder nach den von ihnen erledigten Angelegenheiten entgegenstehen. Er weist die Notwendigkeit nach, eigene und fremde Angelegenheiten der Staatsglieder zu unterscheiden, und versucht dann, beide voneinander abzugrenzen. Schließlich sind die Folgen dieser gewonnenen Unterscheidung für den Begriff des Selbstverwaltungsträgers aufzuzeigen.

Der dritte Teil der Untersuchung stellt die wichtigsten Selbstverwaltungsträger zusammen, während der vierte Teil auf die begrenzte Verwendbarkeit des gewonnenen Ergebnisses hinweist.

Erster Teil:

Die Begriffe "Öffentliche Angelegenheiten" und
"Selbstverwaltungsträger"

I. Abschnitt: Öffentliche Angelegenheiten

§ 2 Öffentliche Angelegenheiten und Aufgaben

I. Angelegenheiten und Aufgaben

Eine Angelegenheit ist ein Interessengegenstand,¹⁾
d.h. Gegenstand einer "Anteilnahme (positiven
Bezogenheit) eines Subjekts".²⁾ Dieses Interesse
kann ein faktisches (subjektives) oder ein wahres
(objektives) sein. Im ersten Fall ist es die
bei einem Subjekt tatsächlich vorhandene posi-
tive Bezogenheit, im zweiten die unabhängig vom
tatsächlich vorhandenen Interesse an Hand eines
objektiven Maßstabes ermittelte Bezogenheit.³⁾

Eine Aufgabe ist demgegenüber ein Kompetenzbe-
reich, d.h. ein Bereich von Angelegenheiten, auf
den sich eine Wahrnehmungszuständigkeit bezieht.⁴⁾

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 2 II b 1 B.

2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 29 I a;
vgl. auch NELSON, S. 57; HECK, S. 38 ff.

3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 29 I b.

4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 72 I c 1;
vgl. auch v. WICK, S. 23 ff. BECKER (Verwal-
tungsaufgaben, S. 193, 209 f) bezeichnet als
Aufgabe das Bezugsobjekt der Kompetenz eines
(rechtsfähigen) Verwaltungsträgers. Das Wort
Kompetenz verwendet er dabei nur für die Zustän-
digkeit des Verwaltungsträgers. Die Bezeich-
nung "Zuständigkeit" will er nur für die Wahr-
nehmungszuständigkeit des (nicht-rechtsfä-
higen) Organs verwandt wissen. Auf diese Weise
engt BECKER den Begriff der Aufgabe ein.

Welche Terminologie vorzuziehen ist, braucht
hier nicht geklärt zu werden. Gegenstand die-
ser Untersuchung ist nur das, was WOLFF und
BECKER übereinstimmend als Aufgaben von Ver-
waltungsträgern bezeichnen.

Aus der Zuständigkeit folgen Recht und Pflicht des Aufgabenträgers, die Aufgabe zu erfüllen.¹⁾

II. Öffentliche Angelegenheiten

Als ö f f e n t l i c h e Angelegenheiten werden vielerlei Angelegenheiten bezeichnet,²⁾ so die Obliegenheiten eines Vormunds,³⁾ die Behandlung der Mitglieder öffentlich-rechtlicher Krankenkassen,⁴⁾ die von den Industrie- und Handelskammern erledigten Angelegenheiten,⁵⁾ der Bau öffentlicher Straßen,⁶⁾ die Abhaltung von Wahlen⁷⁾. Öffentliche Funktionen nehmen die Kirchen⁸⁾ und die Gewerkschaften⁹⁾ wahr. Die Unterrichtung der Bürger über öffentliche Angelegenheiten ist eine von der Presse wahrgenommene öffentliche Aufgabe.¹⁰⁾

-
- 1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 72 IV a.
 - 2) Vgl. schon die Beispiele bei FORSTHOFF, Körperschaft, S. 13.
 - 3) BVfG, Beschl. v. 10.2.1960 - 1 BvR 526/53, 29/58: BVfGE 10, S. 302 ff (327); G. JELLINEK, System, S. 89; a.A. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 II b.
 - 4) BVfG, U. v. 23.3.1960 - 1 BvR 216/51: BVfGE 11, S. 30 ff (39).
 - 5) BVfG, Beschl. v. 19.12.1962 - 1 BvR 541/57: BVfGE 15, S. 235 ff (241).
 - 6) BVfG, U. v. 22.5.1963 - 1 BvR 78/56: BVfGE 16, S. 147 ff (172).
 - 7) BVfG, U. v. 24.6.1958 - 2 BvF 1/57: BVfGE 8, S. 51 ff (63).
 - 8) BVfG, Beschl. v. 4.10.1965 - 1 BvR 498/62: BVfGE 19, S. 129 ff(133); MIKAT: Staatsbürger u. Staatsgewalt II, S. 323 f.
 - 9) BGH, U. v. 6.10.1964 - VI ZR 176/63: NJW 1965, S. 29 ff(32); SCHEFFLER: NJW 1965, S. 850.
 - 10) BVfG, Beschl. v. 25.1.1961 - 1 BvR 9/57: BVfGE 12, S. 113 ff(128); BVfG, U. v. 5.8.1966 - 1 BvR 586/62, 610/63 u. 512/64: BVfGE 20, S. 162 ff (174 f); ARNDT: NJW 1960, S. 425.
Jetzt ist dies auch gesetzlich ausgesprochen: § 3 bwPresseG und die Landespressegesetze von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein; vgl. auch LÖFFLER: NJW 1965, S. 2293. Eine öffentliche Aufgabe der Presse verneint SCHNUR (VVDStRL, Heft 22, S. 113 ff) entgegen SCHEUNER (ebd., S. 29 f, 170 f) und SCHÜLE (ebd., S. 164 ff).

SMEND hat die verschiedenen Bedeutungsschichten der Begriffe "öffentlich" und "Öffentlichkeit" herausgearbeitet.¹⁾ Er unterscheidet zwischen (1.) dem Offenbarsein, (2.) dem Publikum als "personifizierter Öffentlichkeit"²⁾ und (3.) der Öffentlichkeit als "Bezeichnung des eigentlichsten aufgegebenen Wesens moderner Staatlichkeit"³⁾; die inhaltliche Bestimmung dieses letzten Begriffs des Öffentlichen ist seiner Ansicht nach noch nicht zeitgemäß gelungen.⁴⁾ An die beiden letzten Begriffe ist anzuknüpfen, wenn die Bedeutung des Wortes "öffentlich" in den oben genannten Zusammensetzungen mit dem Wort "Angelegenheit" erschlossen werden soll. Die öffentlichen Angelegenheiten zerfallen dann in zwei große Gruppen, die Angelegenheiten des Publikums als personifizierter Öffentlichkeit (öffentliche Angelegenheiten im engeren Sinne) und die Angelegenheiten des Staates; mit dem Begriff des Staates sollen dabei vorerst auch alle unterstaatlichen Gemeinwesen⁵⁾ und die sonstigen Glieder der staatlichen Organisation erfaßt sein.⁶⁾⁷⁾ Ähnlich trennt KRÜGER⁸⁾ neben dem Bereich des Privaten den des Öffentlichen von dem des Staatlichen.

Die Abgrenzung der öffentlichen Angelegenheiten im engeren Sinne von den privaten Angelegenheiten

1) SMEND, S. 13 ff.

2) SMEND, S. 16.

3) SMEND, S. 17.

4) SMEND, S. 18.

5) Zum Begriff des Gemeinwesens Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 2 II b, 1 B.

6) Das entspricht gängigem Sprachgebrauch; vgl. etwa MAUNZ: MAUNZ-DÜRIG, Art. 30 GG, Rdn. 11; Hans KLEIN: DöV 1965, S. 758, Anm. 23; KÖTTGEN: HdSW, Bd. 9, S. 223; JESCH: DöV 1960, S. 740.

7) S. u. S. 8.

8) KRÜGER, S. 346 f.

ten ist notwendig wechselnd; sie hängt insbesondere von den sich ständig ändernden Lebensverhältnissen der Mitglieder des jeweiligen Gemeinwesens ab.¹⁾ Die öffentlichen Angelegenheiten im engeren Sinne unterscheiden sich andererseits von den staatlichen Angelegenheiten dadurch, daß der Staat sich letzterer auf Grund des geltenden Rechts tatsächlich annimmt.²⁾ Damit sind die staatlichen Angelegenheiten auch eindeutig von den privaten unterschieden. Demgegenüber werden die öffentlichen Angelegenheiten im engeren Sinne von der Gesellschaft wahrgenommen.³⁾

Mit PETERS⁴⁾ ist aber darauf hinzuweisen, daß nicht schon allein die gesetzliche Regelung einer Angelegenheit auch deren Durchführung zur staatlichen Angelegenheit macht. So ist die Ausgabe von Anleihen durch Private keine staatliche Angelegenheit, obwohl der Staat sie in §§ 793 ff BGB geregelt und nach § 795 BGB einer Genehmigungspflicht unterworfen hat.⁵⁾ Staatliche Angelegenheiten sind insofern nur die Regelung und die Genehmigung.⁶⁾

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 2 II b 1.

2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 2 II b 2; PETERS, Aufgaben, S. 880; Hans KLEIN: DöV 1965, S. 758; BVfG, u.v. 28.2.1961 - 2 BvG 1, 2/60 (Fernseh-Urteil): BVfGE 12, S. 205 ff(243); vgl. auch die Abgrenzung des Öffentlichen vom Privaten bei FORSTHOFF, Körperschaft, S. 17.

3) Hans KLEIN: DöV 1965, S. 759; bezüglich der Presse: BVfG, U.v. 5.8.1966 - 1 BvR 586/62, 610/63 u. 512/64: BVfGE 20, S. 162 ff (175); eine Staatspresse würde der Konzeption des Grundgesetzes widersprechen (vgl. BVfG aaO).

4) PETERS, Aufgaben, S. 890 f.

5) PETERS, Aufgaben, S. 891.

6) Vgl. dazu Hans KLEIN: DöV 1965, S. 757. Anders ist die von PETERS (Aufgaben, S. 890 f) angegriffene Entscheidung des BVfGs im Fernsehstreit zwischen Bund und Ländern (U.v. 28.2.1961 - 2 BvG 1, 2/60: BVfGE 12, S. 205 ff, 243) auch wohl nicht zu verstehen; der Bund hatte nicht nur eine gesetzliche Regelung des Fernsehens vorgenommen, sondern wollte selbst Fernsehsendungen veranstalten. Letzteres wurde damit zur staatlichen Angelegenheit.

Die Gewohnheit, auch nicht vom Staate erledigte Angelegenheiten als öffentliche Angelegenheiten zu bezeichnen, verleitet häufig zu Fehlschlüssen. Es wird nicht scharf zwischen den Begriffen "öffentlich" und "öffentlich-rechtlich" unterschieden. Das führt dazu, an die Einstufung einer Angelegenheit als öffentliche rechtliche Folgerungen zu knüpfen, die stillschweigend eine öffentlich-rechtliche Organisation als Träger dieser Angelegenheit voraussetzen.¹⁾ Was dem Bereich des Öffentlichen zugehört, ist darum aber noch lange nicht öffentlich-rechtlich organisiert.²⁾

Gerade deshalb kann man nicht darauf verzichten, öffentliche Angelegenheiten im engeren Sinne und staatliche Angelegenheiten voneinander zu trennen.³⁾ Andererseits ist es nur schlecht möglich, im Interesse einer größeren Klarheit die öffentlichen Angelegenheiten im engeren Sinne anders zu benennen, weil dies dem gesetzlichen Sprachgebrauch zuwiderlaufen würde. So bezeichnen z. B. die Pressegesetze die Beschaffung und Verbreitung von Nachrichten öffentlichen Interesses als öffentliche Aufgabe der Presse.⁴⁾ Damit soll dies eben als öffentli-

-
- 1) MIKAT: Staatsbürger u. Staatsgewalt II, S. 322, 324; HÄBERLE: DVBl. 1966, S. 217; OSSENBÜHL: NJW 1965, S. 1562; ein Beispiel hierfür ist SCHEFFLER (NJW 1965, S. 849 ff); hierzu OSSENBÜHL, aaO.
 - 2) MIKAT: Staatsbürger u. Staatsgewalt II, S. 322.
 - 3) Dies hält aber Hans KLEIN (DöV 1965, S. 758, Anm. 33) für möglich.
 - 4) Z.B. § 3 bwPresseG; ebenso die neuen Pressegesetze von Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

che Angelegenheit im engeren Sinne, keinesfalls als staatliche qualifiziert sein.¹⁾

Die unterstaatlichen Verwaltungsträger sind oben unter dem Begriff "Staat" mit erfaßt worden.²⁾ Die von diesen erledigten Angelegenheiten wären somit auch staatliche Angelegenheiten. Hiergegen wendet sich PETERS, der sie nur als öffentliche Angelegenheiten bezeichnen will.³⁾

Zu den öffentlichen Angelegenheiten im engeren Sinne können sie jedoch nicht rechnen, weil diese von der privatrechtlich organisierten Gesellschaft⁴⁾, nicht von Staatsgliedern erledigt werden. Deshalb sind sie den staatlichen Angelegenheiten im weiteren Sinne zuzuzählen. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, daß zwischen den Angelegenheiten, die der Staat unmittelbar durch seine Organe erledigt, und allen oder einem Teil derer, die unterstaatliche Verwaltungsträger wahrnehmen, nicht irgendwelche Unterschiede bestehen können.⁵⁾

§ 3 Existenz- und Sachangelegenheiten

Bei jedem Verwaltungsträger sind vorab zwei Tätigkeitsbereiche zu unterscheiden. Ein Teil der Angelegenheiten, die er erledigt, ergibt sich allein aus seiner Existenz, so die Verwal-

1) Letzteres würde der Konzeption des Grundgesetzes von einer freien Presse geradezu widersprechen; vgl. BVfG, U.v.5.8.1966 - 1 BvR 586/62, 610/63 u. 512/64; BVfGE 20, S.162 ff (175).

2) Vgl. oben S.5.

3) PETERS, Aufgaben, S. 879, 889 ff.

4) Vgl. oben S. 6.

5) Wird diese Möglichkeit eingeräumt, ist den Bedenken von PETERS (Aufgaben, S. 879, 889 ff) genügend Rechnung getragen.

tung der eigenen Organisation, die Bestellung von Organwaltern und deren Betreuung sowie die Verwaltung des eigenen Vermögens.¹⁾

Den Existenzangelegenheiten²⁾ stehen die Sachangelegenheiten gegenüber, d.h. die Angelegenheiten, um derentwillen der jeweilige Verwaltungsträger geschaffen worden ist.³⁾ Auch diese zweite Art von Angelegenheiten findet sich bei jedem Verwaltungsträger, wenn sein Bestand nicht Selbstzweck ist.⁴⁾ Die Sachangelegenheiten zerfallen ihrem materiellen Gehalt nach in die Angelegenheiten der ordnenden Verwaltung und die der leistenden Verwaltung.⁵⁾

II. Abschnitt: Selbstverwaltungsträger

1. Kapitel: Frühere Selbstverwaltungsbegriffe

§ 4 Das Wort "Selbstverwaltung"

Das Wort "Selbstverwaltung"⁶⁾ bezeichnete bis zu den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts in der Regel nur die Form der Bewirtschaftung von

-
- 1) PETERS, Grenzen, S. 30 f; ELLERINGMANN, Begriff und Wesen, S. 40. KÖTTGEN (Die Gemeinde umder Bundesgesetzgeber, S. 49) bezeichnet diese Angelegenheiten als zu den "institutionellen Fundamenten" gehörig.
 - 2) ELLERINGMANN, Begriff und Wesen, S. 40.
 - 3) PETERS, Grenzen, S. 32.
 - 4) PETERS, Grenzen, S. 32.
 - 5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 3 I b.
 - 6) Mit Recht weist HEFFTER (S. 265, Anm. 1) darauf hin, daß das GRIMMSche Deutsche Wörterbuch (Bd. X, 1. Abteilung, Sp. 502) das Stichwort "Selbstverwaltung" völlig unzureichend behandelt. Dort sind nur Belegstellen aus der Zeit Bismarcks angeführt.

Kammer- und Kirchengütern, nicht eine besondere Art öffentlicher Verwaltung.¹⁾ Der Freiherr vom Stein²⁾ und die Gesetze aus der Zeit vor 1848³⁾ verwenden das Wort nicht. Um ein Prinzip der Gemeindeverwaltung zu bezeichnen, erscheint es 1848 in Artikel 64 der oldenburgischen Verfassung⁴⁾ und 1850 in § 6 der preußischen Gemeindeordnung.⁵⁾ 6) Seit Rudolf v. GNEIST⁷⁾ findet das Wort hierfür allgemeine Verbreitung⁸⁾; doch verbindet er hiermit auch gleich jenes Element, das er aus dem englischen Selfgovernment entnimmt, die Mitwirkung der Laien an der Verwaltung.⁹⁾ Heute dient das Wort "Selbstverwaltung" nicht nur dazu, die Verwaltung von Körperschaften der verschiedensten Art zu kennzeichnen,¹⁰⁾ sondern zum Teil auch die von Anstalten und Stiftungen¹¹⁾.

1) HEFFTER, S. 265; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 674.

2) HEFFTER, S. 91 u. 264; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 675.

3) BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 675.

4) BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 675.

5) Vom 11. März 1850 (prGS S. 213).

6) Eine Aufzählung der Gesetze des 19. Jahrhunderts, die das Wort "Selbstverwaltung" enthalten, findet sich bei BAUERNFEIND, S. 21, Anm. 2.

7) Er verwendet das Wort erstmals in der Schrift "Berliner Zustände" (1849), S. 29 ff (zitiert nach BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 675).

8) HEFFTER, S. 402.

9) HEFFTER, S. 403; vgl. unten S. 12 f.

10) So noch PETERS, Grenzen, S. 20 u. 41.

11) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 444; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 675. r

§ 5 Die Reform der städtischen Verwaltung durch
den Freiherrn vom Stein

Die Erscheinung, die mit dem Worte "Selbstverwaltung" bezeichnet wurde und wird, ist älter als das Wort;¹⁾ sie tritt schon mit der Reform des Freiherrn vom Stein auf. Stein mußte dem preußischen Staat nach dem Siege Napoleons zu neuer Kraft verhelfen. Er fand eine völlig in Abhängigkeit vom absolutistischen Staat geratene Stadt vor, eine Staatsanstalt, die allerdings noch Trägerin privater Rechte sein konnte²⁾. Stein suchte nun, durch stärkere Teilnahme der Bürger an der städtischen Verwaltung den Gemeingeist, die Verantwortlichkeit der Bürger, zu heben.³⁾ Diese Selbstverwaltung sollte auf die Ämter, Kreise und Provinzen ausgedehnt werden und schließlich zu einer Mitarbeit der Stände auf staatlicher Ebene in einer konstitutionellen Monarchie führen.⁴⁾ So wollte Stein das Band zwischen dem Staat und seinen Bürgern wieder knüpfen.⁵⁾

Stein schuf hiermit nicht völlig Neues, sondern erweckte unter dem Einfluß liberaler und konstitutioneller Ideen etwas, das vor dem Erstarken der landesherrlichen Gewalt bestanden hatte und z. B. in Westfalen z. T. noch bestand⁶⁾, in den östlichen Provinzen der Monarchie wieder zu

-
- 1) Ausführlich stellt HEFFTER die Geschichte der Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert dar, so daß sich diese Arbeit im folgenden auf das Notwendigste beschränken kann.
 - 2) Teil II, Titel 8 ALR, insbesondere §§ 108, 110, 138, 157; vgl. HELFRITZ, Kommunalrecht, S. 315.
 - 3) Vorspruch zur preußischen Städteordnung.
 - 4) BECKER: DöV 1957, S. 741.
 - 5) HELFRITZ, Kommunalrecht, S. 316.
 - 6) v. WALLTHOR, S. 266 ff.

neuem Leben.¹⁾ Neuartig war aber die Form, in der er die Mitwirkung der Bürger organisier- te.²⁾ Die preußische Städteordnung vom 19. Novem- ber 1808 machte die Städte zu Körperschaften des öffentlichen Rechts und legte die Willens- bildung in die Hand der Bürgerschaft, die durch die Stadtverordnetenversammlungen handelte.³⁾

Die revidierte Städteordnung von 1831⁴⁾ stärkte die Stellung des Magistrats, verschärfte aber die Staatsaufsicht erheblich, so daß die Städte einen Teil der erlangten Freiheit wieder ein- büßten. Stein hatte jedoch eine Entwicklung ein- geleitet, die, gestützt auf verschiedenartige Strömungen, den Einfluß der Bürger auf die kom- munale Verwaltung allmählich immer mehr aus- dehnte.

§ 6 Selbstverwaltung im politischen Sinne

Rudolf v. GNEIST glaubte, den dauernden Gegen- satz Staat - Gesellschaft⁵⁾ durch die Übernahme

-
- 1) HELFRITZ, Kommunalrecht, S. 316; BECKER: DöV 1957, S. 741 f; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 677 f; BENDER, S. 101 f; einschränkend HEFFTER, S. 98; a.A. FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 438 f. Die neue Städ- teordnung galt nur in östlichen Provinzen Preußens (s. KREBSBACH, S. 18 f).
 - 2) HELFRITZ, Kommunalrecht, S. 316 f.
 - 3) §§ 69 - 139 prStädteO.
 - 4) Revidierte Städteordnung für die Preußische Monarchie vom 17.3.1831 (prGS S. 10).
 - 5) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 881; ders., Kreis- ordnung, S. 1 ff, 4. Hierin folgte er Lorenz v. STEIN (Geschichte der sozialen Bewegung in Frank- reich, S. 11 ff, 45); vgl. dazu v. GIERKE, Gedächtnisrede, S. 28, und HEFFTER, S. 376. v. STEIN wiederum übernahm das Begriffspaar Staat - Gesell- schaft von HEGEL (Die Sittlichkeit, §§ 157, 182 ff, 257 ff), brach es aber aus dem HEGELschen System heraus (S. von der GABLENTZ, PVS 1961, S. 5ff).

dessen überwinden zu können, was er unter englischem Selfgovernment verstand.¹⁾ Selfgovernment war nach seiner Ansicht "eine Kreis- und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter und Kommunalsteuern nach den Gesetzen des Landes."²⁾ Entscheidend war für ihn hierbei die Mitarbeit der Laien an der Verwaltung.³⁾ Die Organe des Selfgovernment verwalteten nach v. GNEIST staatliche Aufgaben, keine eigenen Angelegenheiten des engeren Verbandes.⁴⁾ Die Vertretung der eigenen Interessen der lokalen Gemeinde oblag besonderen Verwaltungskörpern⁵⁾, deren Bestand v. GNEIST als dem Gedanken des Selfgovernment widersprechend bedauerte.⁶⁾

Der preußische Gesetzgeber folgte den Gedanken von GNEISTs nur zum Teil. Die Laien erlangten zwar das Recht, an der staatlichen Verwaltung mitzuwirken,⁷⁾ jedoch nicht in dem Maße, wie v. GNEIST es angestrebt hatte.⁸⁾ Die Gemeinden und Kreise waren in Preußen Träger öffentlicher Verwaltung in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts und hatten einen sogenannten "eigenen Wirkungskreis".⁹⁾

Beide Arten der Verwaltung, ehrenamtliche Tätigkeit von Bürgern und Verwaltung mittels unterstaatlicher, insbesondere lokaler Körperschaft-

1) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 881.

2) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 69.

3) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 885.

4) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 882; ders., Kreisordnung, S. 9.

5) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 940 ff.

6) v. GNEIST, Selfgovernment, S. 940, 945 f.

7) S. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 80 IV b.

8) HEFFTER, S. 402 f; vgl. auch KÖTTGEN, HdSW, Bd. 9, S. 220.

9) Vgl. HEFFTER, S. 402 f.

ten, sind begrifflich zu trennen.¹⁾ Die Form v. GNEISTS wird als Selbstverwaltung im politischen Sinne, die andere als Selbstverwaltung im juristischen Sinne bezeichnet.²⁾ Beide können völlig unabhängig voneinander bestehen; Selbstverwaltung im politischen Sinne ist innerhalb der staatlichen Verwaltung möglich. Sie hat für das Verhältnis eines Trägers juristischer Selbstverwaltung zum Staat, und nur um dieses handelt es sich bei der Frage, ob die Selbstverwaltungskörper eigene Angelegenheiten haben und gegebenenfalls welche, keine Bedeutung.³⁾

§ 7 Selbstverwaltung im juristischen Sinne

Die Selbstverwaltung im juristischen Sinne sahen Lorenz v. STEIN⁴⁾ und vor allem Otto v. GIERKE als die eigentliche Form der Selbstverwaltung an. Der Selbstverwaltungskörper, insbesondere die Gemeinde, war nach v. GIERKE genossenschaftlich strukturiert⁵⁾ und besaß eine eigene Rechtspersönlichkeit⁶⁾. Er sprach der Gemeinde einen weiten eigenen Wirkungskreis zu, den der Staat nicht erst gewähre, sondern nur zu bestätigen habe.⁷⁾

1) PETERS, Grenzen, S. 6 ff, 18 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 V.

2) PETERS, Grenzen, S. 6, 8; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 V; PAGENKOPF, S. 83.

3) PETERS, Grenzen, S. 19.

4) L.v.STEIN, Verwaltungslehre, 1. Teil, S. 375; vgl. HEFFTER, S. 451.

5) v.GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 5, 759.

6) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 5.

7) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I. S. 743; ihm folgend PREUSS, S. 229.

Innerhalb und über der Ortsgemeinde sah v. GIERKE zahlreiche andere genossenschaftliche Selbstverwaltungsträger oder doch die Möglichkeit zu solchen. Die umfassendste und vollkommenste Genossenschaft war in v. GIERKES Augen der Staat. Die anderen Genossenschaften waren von diesem seiner Ansicht nach nur unterschieden durch die mangelnde Souveränität, im übrigen aber ihm gleich.¹⁾ Hieraus erklärt sich die starke Betonung der eigenen Persönlichkeit und der eigenen Rechte der unterstaatlichen Genossenschaften.

v. GIERKE hoffte, eine Neubelebung der Genossenschaftsidee werde zahlreiche Verbände auch als Träger öffentlicher Verwaltung erstmals oder wieder entstehen lassen oder bestehende mit neuer Kraft erfüllen.²⁾ Ansätze hierzu sah er in den Innungen³⁾, den Gewerbe- und Handelskammern⁴⁾ und in den Unterstützungskassen für Arbeitnehmer⁵⁾. Die hier erkennbar gewordene Entwicklung setzte sich fort. Zwar blieb die von DREWS im Anschluß an PREUSS nach dem Ersten Weltkriege erhobene Forderung, den preußischen Staat zu einem "Selbstverwaltungsstaat" umzugestalten,⁶⁾ unerfüllt; staatliche Mittel- und zum Teil auch Unterbehörden bestehen noch heute. Doch überließ der Staat im sozialen, im wirtschaftlichen und in anderen Bereichen neu auftretende oder neu erkannte öffent-

-
- 1) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 832 f. Die Einschränkung, die v. GIERKE damals wegen der monarchischen Staatsform machte (S.833), kann heute außer Betracht bleiben. PREUSS (S.223 f) bezeichnete sogar den Staat als Selbstverwaltungskörper.
- 2) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S.651 ff.
- 3) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 949 ff.
- 4) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 961.
- 5) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. I, S. 959 f.
- 6) DREWS: DJZ 1919, Sp. 361 ff; vgl. FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 442.

liche Angelegenheiten vielfach genossenschaftlich organisierten Verwaltungsträgern.¹⁾

Im Dritten Reich hatte die Aufsicht über die Selbstverwaltung sicherzustellen, daß diese sich in Einklang mit den Zielen der Staatsführung befand.²⁾

Die Nachkriegszeit stellte die Selbstverwaltung nicht nur im alten Umfange wieder her, sondern erweiterte sie noch. So beschränkte der Gesetzgeber in einigen Bundesländern im Anschluß an den Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung³⁾ die Weisungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden gegenüber den Gemeinden,⁴⁾ und im Bereich der berufsständischen Selbstverwaltung entstanden neue Körperschaften⁵⁾.

1) Der systematischen Aufzählung, die im dritten Teil dieser Arbeit folgt, soll hier nicht vorgegriffen werden.

2) Für die gemeindliche Selbstverwaltung s. die DGO v. 30.1.1935 (RGBl. I S. 49).

3) Die kommunalen Spitzenverbände hatten zusammen mit Vertretern der Länder diesen Entwurf erarbeitet. Siehe hierzu BÖHME: StTg 1948, S. 41 ff.

4) Siehe z. B. § 2 III bwGO; § 4 heGO; § 3 II nwGO.

5) Z. B. die Wirtschaftsprüferkammern (§§ 57 ff WirtschaftsprüferO) und die Kammern der Steuerberater und der Steuerbevollmächtigten (§§ 31 ff SteuerberatungG).

2. Kapitel: Der heutige Begriff des Selbstverwaltungsträgers

§ 8 Seine Merkmale mit Ausnahme der Art der von ihm erledigten öffentlichen Angelegenheiten

I. Die Selbstverwaltungskörperschaft¹⁾

a) Mitgliedschaftliche Verfassung

Das Wort "Körperschaft" dient manchmal als Sammelname für ganz unterschiedlich verfaßte Rechtsgebilde.²⁾ In der Regel versteht man unter einer Körperschaft jedoch einen von Mitgliedern getragenen Verband.³⁾ Die Personen, denen das Handeln der Organisation rechtselementar zuzurechnen ist, sind dann in einem Trägerschaftsorgan⁴⁾ zusammengeschlossen und erlangen durch ihre Mitgliedschaft einen besonderen Status, d. h. einen "Inbegriff organisationsbezogener Pflichten und Rechte".⁵⁾ Demgegenüber bleiben die Träger einer Anstalt oder Stiftung selbst

-
- 1) Die Kirchen und Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (Art. 140 GG iVm Art. 137 V WRV), bleiben im folgenden unberücksichtigt. Bei ihnen ergeben sich Besonderheiten, die außerhalb des Verwaltungsrechts liegen.
 - 2) So MAUNZ (MAUNZ-DÜRIG, Art. 87, Rdn. 38 u. 53) für Art. 87 II u. III 1 GG.
 - 3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 1; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 452; PETERS, Lehrbuch, S. 111; W. JELLINEK, S. 173; Art. 117 wüEVRO; WEBER: HdsW, Bd. 6, S. 38, 40; SCHEUNER, Körperschaften, S. 801.
 - 4) Auch Kurationsorgan genannt (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 1). Kurationsorgan ist z.B. die Gesamtheit des Staatsvolkes, das in Wahlen tätig wird (BVG, U.v.19.7.1966 - 2 BvF 1/65: BVfGE 20, S. 56 ff 98).
 - 5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 1.

außerhalb der von ihnen getragenen Organisation, sind also nicht in einem Trägerschaftsorgan zusammengefaßt.¹⁾ Die Träger einer Anstalt oder Stiftung können allerdings in einem Repräsentativorgan vertreten sein.²⁾

b) Öffentlich-rechtliche Organisation

Die Selbstverwaltungskörperschaft ist Trägerin öffentlicher Verwaltung;³⁾ als solche ist sie regelmäßig Körperschaft des öffentlichen Rechts,⁴⁾ d.h. die ist gebildet und wird rechtlich wirksam nach Vorschriften des öffentlichen Rechts.⁵⁾ Streitig ist, ob auch Körperschaften des Privatrechts Träger öffentlicher Verwaltung und damit, sofern die anderen Voraussetzungen vorliegen, Selbstverwaltungsträger sein können.⁶⁾ Für beliebige Verbände ist dies zu bejahen;⁷⁾ der Beliebige ist als Träger öffentlicher Verwaltung anerkannt.⁸⁾

-
- 1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 2; vgl. auch WEBER, Körperschaften, S. 87 ff; Entsch. des bayVfGH v. 7.12.1951 - Vf. 11-VII-51: bayVfGHE 4, S. 219 ff (240).
 - 2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 2.
 - 3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2.
 - 4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 α; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 444; WEBER: HdsW, Bd. 6, S. 40.
 - 5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 II c; vgl. FORSTHOFF, Körperschaft, S. 27, u. Lehrbuch S. 458 f u. 455; FRÖHLER, S. 9; Art. 118 wüEVRO; § 18 nwLOG.
 - 6) Bejahend: Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 γ; HUBER, Selbstverwaltung, S. 42 ff; ZIER-OLD: DöV 1960, S. 482 u. DöV 1961, S. 686 f; v. TUREGG-KRAUS, S. 249; BACHOF: VVDStRL, Heft 22, S. 335; a.A.: PETERS, Grenzen, S. 41; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 444; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 209.
 - 7) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 δ.
 - 8) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 104 I b; W. JELLINEK, S. 526

HUBER faßt unter dem Begriff "Selbstverwaltung" darüber hinaus die Tätigkeit aller privatrechtlichen Zusammenschlüsse, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, die eine "öffentliche Funktion" ausüben.¹⁾ Wenn er diese Verbände damit als Träger öffentlicher Verwaltung bezeichnen will, läßt er außer acht, daß Träger öffentlicher Verwaltung außer dem Staat nur Staatsglieder sein können,²⁾ d.h. Personen³⁾, die mit dem Staate organisatorisch verbunden, ihm eingegliedert sind⁴⁾. Dies fehlt den von HUBER⁵⁾ angeführten privatrechtlichen Verbänden, die nicht beliehen sind, z. B. den Gewerkschaften und den Arbeitgebervereinigungen.

Zu den Trägern öffentlicher Verwaltung zählen dagegen die Organisationen, die ausschließlich oder fast ausschließlich von anderen Verwaltungsträgern gebildet und finanziert⁶⁾ sind,⁷⁾ z.B. privatrechtliche Eigengesellschaften der öffentlichen Hand⁸⁾ und die Deutsche Forschungs-

-
- 1) HUBER, Selbstverwaltung, S. 43
 - 2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2.
 - 3) In der Regel juristische Personen; nur Beliehene können natürliche Personen sein.
 - 4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 74 II a.
 - 5) HUBER, Selbstverwaltung, S. 44.
 - 6) Auch eine staatliche Finanzierung ist geeignet, eine "staatlich-institutionelle Verfestigung" einer Organisation herbeizuführen (BVG, U.v. 19.7.1966 - 2 BvF 1/65: BVfGE 20, S. 56/101 f. - /Parteienfinanzierungs-urteil/).
 - 7) Zu diesen beiden Kriterien VIALON, § 9 b RHO, Erl. 3, und KÖTTGEN: JÖR nF Bd. 11 (1962), S. 291 f. KÖTTGEN bezeichnet diese Gebilde, soweit der Bund hinter ihnen steht, als Anstalten im Sinne von § 9 b I RHO (S. 292) und als "graue Bundesverwaltung" (S. 295).
 - 8) SIEDENTOPF, S. 63 ff, m.w.N.; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2; auch FORSTHOFF (Lehrbuch, S. 483 ff) bezeichnet die Eigengesellschaft als Teil der öffentlichen Verwaltung.

gemeinschaft¹⁾. Sie sind daher, falls die anderen Voraussetzungen vorliegen, auch Selbstverwaltungsträger.²⁾ Der Einwand von SALZWEDEL³⁾, privatrechtliche Vereinigungen könnten im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen durch die Verleihung von Selbstverwaltung nicht "freier" werden, als sie es ohnehin schon mit ihrem Entstehen seien, und der Begriff "körperschaftliche Selbstverwaltung in privatrechtlicher Form" sei deshalb ein "Widerspruch in sich", trifft die hier als Verwaltungsträger anerkannten Organisationen nicht, denn sie verdanken ihre Existenz ja dem Staate selbst oder anderen Staatsgliedern und sind daher in der Regel auch von ihnen uneingeschränkt abhängig, sofern ihnen nicht Selbstverwaltung, insbesondere die gleich zu behandelnde Eigenverantwortlichkeit, zugebilligt wird.

c) Rechtsfähigkeit

Als Verwaltungsträger müssen die Selbstverwaltungskörperschaften rechtsfähig sein.⁴⁾ Das

-
- 1) Die Deutsche Forschungsgemeinschaft besteht fast ausschließlich aus Trägern öffentlicher Verwaltung, insbesondere den wissenschaftlichen Hochschulen (§ 3 der Satzung, abgedruckt im Tätigkeitsbericht für das Jahr 1965, S. 367 ff), und erhält rd. 85 % ihrer Einnahmen von Bund und Ländern (Quelle: Tätigkeitsbericht für das Jahr 1965, S. 111 f, 119); s. auch KÖTTGEN: JÖR nF Bd. 11 (1962), S. 293.
 - 2) Für die Deutsche Forschungsgemeinschaft bejahen dies ZIEROLD: DöV 1960, S. 481 ff, und DöV 1961, S. 690; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 x.
 - 3) SALZWEDEL, VVDStRL, Heft 22, S. 209.
 - 4) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 457; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2; W. JELLINEK, S. 529; PETERS, Grenzen, S. 20; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 216; LYNKER, S. 40 ff; WEBER, HdSW, Bd. 6, S. 40.

schließt jedoch nicht aus, auch die Tätigkeit einiger nicht-rechtsfähiger Körperschaften des öffentlichen Rechts als Selbstverwaltung zu bezeichnen, z.B. die Verwaltung der eigenen Organisation durch die parlamentarischen Körperschaften ¹⁾ und die Tätigkeit der Studentenschaften ²⁾, sofern die sonstigen Merkmale der Selbstverwaltung vorliegen. Nur ist dabei zu beachten, daß die Handlungen dieser Körperschaften rechtstechnisch endgültig den Verwaltungsträgern zuzurechnen sind, deren Organ sie sind. Die Angehörigen der Bundestagsverwaltung sind deshalb Beamte oder Angestellte des Bundes ³⁾, und die vermögensrechtlichen Geschäfte der Studentenschaft berechtigen und verpflichten die Universität ⁴⁾. Das Selbstverwaltungsrecht steht aber den Personen zu, die die nicht-rechtsfähige Körperschaft bilden.

d) Eigenverantwortlichkeit

Die Selbstverwaltungskörperschaft muß die Möglichkeit haben, eigenverantwortlich, d.h. selbstständig und fachweisungsfrei, zu handeln. ⁵⁾

-
- 1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 α ; vgl. auch MAUNZ (MAUNZ-DÜRIG, Art. 38 GG, Rdn. 7): Der Bundestag hat "Autonomie, d.h. das Recht, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu erledigen".
 - 2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3 α ; die Studentenschaft ist i.d.R. nicht voll rechtsfähig (REINHARDT: JZ 1965, S. 387 ff).
 - 3) § 176 BBG.
 - 4) OLG Köln, U. v. 7.7.1961 - 4 U 278/59: NJW 1961, S. 1930 (1931f).
 - 5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b; PETERS, Grenzen, S. 35; ELLERINGMANN, Begriff und Wesen, S. 50; Begründung zu Art. 120 II wüEVRO, S. 367; W. JELLINEK, S. 529; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 696; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 216; KÖTTGEN: HdSW, Bd. 9, S. 225; ANTONIOLLI, S. 155.

Allerdings setzt FORSTHOFF den Begriff der Selbstverwaltung dem der mittelbaren Staatsverwaltung gleich und faßt hierunter alle Verwaltungstätigkeit rechtsfähiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ohne Rücksicht darauf, ob diese eigenverantwortlich handeln können.¹⁾ Es ist theoretisch möglich, den Begriff des Selbstverwaltungsträgers so weit auszudehnen;²⁾ dem entspricht aber nicht der in Deutschland herkömmliche Begriff. Wie der geschichtliche Überblick gezeigt hat, bedeutete Selbstverwaltung im juristischen Sinne in Deutschland Verwaltung durch Gebilde, die dem Staate gegenüber wenigstens etwas Unabhängigkeit besaßen, wenn sie ihren Willen bildeten und durchführten.³⁾ Dies jetzt außer acht zu lassen, besteht kein Grund.

Zwar hat nach dem Zusammenbruch der Monarchie der Gegensatz zwischen Staats- und Selbstverwaltung nicht mehr die frühere Grundlage.⁴⁾ Die Selbstverwaltungsträger sind dem Staate eingegliedert.⁵⁾ Trotzdem ist es nicht berechtigt,

-
- 1) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 444; KÖTTGEN (Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, S. 15) nennt die Selbstverwaltung eine "qualifizierte Sparte mittelbarer Staatsverwaltung".
 - 2) Zum Problem der Begriffsbildung Hans J. WOLFF: AfK 1963, S. 156: "Begriffsbildung und Terminologie lassen sich nicht als unwahr abtun. Für sie gilt nur das Gebot der systematischen Eignung und der Denkökonomie."
 - 3) Vgl. oben S. 11 ff, 15 f.
 - 4) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 61 ff; KÖTTGEN: HdSW, Bd. 9, S. 220.
 - 5) KÖTTGEN, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, S. 15; BECKER, Finanzausgleich, S. 25; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b, iVm Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2.

Staats- und Selbstverwaltung miteinander zu identifizieren.¹⁾ Auch dem eingegliederten Selbstverwaltungsträger bleibt eine Eigenverantwortlichkeit erhalten, die nicht notwendig jedem Glied der staatlichen Organisation zusteht. Es ist deshalb sinnvoll, weiterhin nur mit dieser Eigenverantwortlichkeit ausgestattete Verwaltungsträger als Selbstverwaltungsträger zu bezeichnen.

e) Staatsaufsicht

Selbstverwaltungskörperschaften sind an die staatlichen Gesetze gebunden²⁾ und unterliegen einer staatlichen Aufsicht³⁾. Der Eigenverantwortlichkeit des Selbstverwaltungsträgers entspricht eine zumindest teilweise auf die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften beschränkte Rechtsaufsicht.⁴⁾ Daneben kann hinsichtlich einiger Angelegenheiten eine Fachaufsicht stehen; sie darf sich niemals auf die gesamte Tätigkeit des Selbstverwaltungsträgers beziehen, denn sonst fiele die Eigenverantwortlichkeit ganz fort.

In vielen Fällen gewährt der Staat den Selbstverwaltungsträgern zweckgebundene Zuschüsse. Er hat

-
- 1) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 63; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 233; v. UNRUH: Der Staat 1965, S. 466.
 - 2) Besonderen Wert legt hierauf PETERS (Grenzen, S. 38 ff), obwohl hierin kein Unterschied zur staatlichen Verwaltung liegt; s. auch Begründung zu Art. 120 II wüEVRO, S. 367, und SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 216.
 - 3) BvFG, U.v.23.1.1957 - 2 BvF 3/56: BvFG 6, S. 104 ff (118): "Die Aufsicht ist Korrelat der Selbstverwaltung."
 - 4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 5; Art. 128 wüEVRO; § 20 I nwLOG.

dann nach § 64 a RHO das Recht, den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel zu verlangen. Der Staat verbindet mit der Hergabe der Gelder häufig Auflagen für den Empfänger, die dessen Entscheidungsfreiheit erheblich einengen.¹⁾ Entweder muß der Empfänger einen festgesetzten eigenen Beitrag zu dem Vorhaben leisten, oder das subventionierte Objekt muß bestimmten Anforderungen genügen.²⁾ Mit Hilfe des § 64 a RHO eignet der Staat sich so einen der Staatsaufsicht ähnlichen Einfluß auf den Empfänger an, der ihm große Eingriffe gestattet.³⁾ Dennoch handelt es sich nicht um eine Staatsaufsicht (im technischen Sinne), sondern um ein Zusammenwirken des Staates und anderer Verwaltungsträger zur Bewältigung der Aufgaben, die nur aus gemeinsamer Kraft erledigt werden können, der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben.⁴⁾

Diese Erscheinung ist vor allem bedeutsam im Hinblick auf die privatrechtlich organisierten Verwaltungsträger, die nicht Beliehene sind. Da der Staat ihnen gegenüber keine Staatsaufsicht ausüben kann, ist er darauf beschränkt, seinen Einfluß bei der Vergabe von Zuschüssen zu sichern.⁵⁾

f) Autonomie

Der Selbstverwaltungsträger hat notwendig das Recht der Selbstgesetzgebung (Autonomie).⁶⁾

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 II c 5; SEILER, S. 106.

2) SEILER, S. 106; KRILL, DöV, S. 840 ff. ¹⁹⁶⁴

3) BACHOF: VVDStRL, Heft 22, S. 335 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 II c 5; vgl. auch GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 211.

4) JUNKER, S. 81 ff; Institut "Finanzen und Steuern", Heft 80, S. 79 ff.

5) BACHOF: VVDStRL, Heft 22, S. 335 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, 1. Aufl., § 84 V b 5.

6) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 4; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 241 f.

Für die Gemeinden wird das heute mit Rücksicht auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fast allgemein bejaht.¹⁾ Wenn FORSTHOFF²⁾ Selbstverwaltung ohne Autonomie für möglich hält, ist das in seiner weiten Ausdehnung des Selbstverwaltungsbegriffs begründet. In der Tat kommt nicht allen Trägern mittelbarer Staatsverwaltung, die FORSTHOFF den Selbstverwaltungsträgern gleichsetzt,³⁾ Autonomie zu.

-
- 1) v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 GG, Anm. IV 1 c (S. 707); MAUNZ: MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, Rdn.35, mit weiteren Nachweisen, wobei allerdings der Hinweis auf Zweifel bei v. MANGOLDT-KLEIN falsch ist (s.o.); BVwG, U.v.7.3.1958 - VII C 84. 57: BVwGE 6, S. 247 ff (252); a.A. noch PETERS, Grenzen, S. 37 f, und Lehrbuch S.287 f.
- 2) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 446.
- 3) FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 444.

II. Die Vereinbarkeit der bisher genannten Merkmale des Selbstverwaltungsträgers mit den Rechtsformen Anstalt und Stiftung

Im Gegensatz zur Körperschaft sind Anstalt und Stiftung herrschaftlich verfaßt; der oder die Träger der Organisation gehören ihr nicht als Mitglieder an.¹⁾ Daher fehlt ein Trägerschaftsorgan; es ist nur möglich, daß der oder die Träger in einem Repräsentativorgan vertreten sind.²⁾

Anstalt und Stiftung scheiden sich voneinander durch das unterschiedliche Maß, in dem der Träger sich selbst gebunden hat. Der Anstaltsherr kann die Anstalt wieder auflösen und dann über ihr Vermögen frei verfügen. Der Stifter hat sich beim Stiftungsakt endgültig der gestifteten Vermögensmasse begeben und muß diese daher zumindest als Sondervermögen bestehen lassen, solange sie nicht vom Stiftungszweck aufgezehrt oder sonst die Erfüllung des Stiftungszweckes unmöglich geworden ist.³⁾

Anstalt und Stiftung können abgesehen von der mitgliedschaftlichen Struktur die gleichen Merkmale aufweisen, die oben für die Selbstverwaltungskörperschaft gefordert wurden. Anstalt und Stiftung können Glied der staatlichen Organisation,

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 2; BECKER: HdsW, Bd. 1, S. 208; SCHEUNER, Körperschaften, S. 803.

2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 2.

3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b 2. Die Unterscheidbarkeit von Anstalt und Stiftung "im formellen Sinne" leugnet EBERSBACH (S. 28 ff, 37).

also Träger öffentlicher Verwaltung sein¹⁾ und Autonomie besitzen²⁾. Es ist möglich, daß sie die Fähigkeit haben, eigenverantwortlich zu handeln. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man die Freiheit von Zweckmäßigkeitssaufsicht schon als Eigenverantwortlichkeit bezeichnet³⁾. Es gibt zahlreiche Anstalten, die mindestens teilweise keiner Fach- oder Sonderaufsicht unterliegen⁴⁾, z.B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau⁵⁾, die Deutsche Bundesbank⁶⁾ und die Rundfunkanstalten⁷⁾. Die Staatsaufsicht ist in solchen Fällen auf eine Rechtsaufsicht beschränkt; einer solchen unterliegen Anstalt und Stiftung wie die Körperschaft aber in jedem Falle.⁸⁾

- 1) Die Rechtsfähigkeit unterscheidet die Anstalt als Staatsglied auch eindeutig von der Anstalt, die nur eingerichtete Behörde ist (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 98 II c4).
- 2) So für die Anstalt Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 98 II b 1.
- 3) So z.B. PETERS, Grenzen, S. 35; W. JELLINEK, S. 531; s. auch HERRMANN, AöR 1965, S. 304.
- 4) S. die allgemeinen Vorschriften §§ 20, 21 nwLOG.
- 5) § 12 I KfWG.
- 6) § 12 BBankG.
- 7) HERRMANN: AöR 1965, S. 304 ff; JANK: DVBL. 1963, S. 45f.
- 8) Zum Teil wird angenommen, es gebe Anstalten, die gar keiner Aufsicht unterliegen. So für die Bundesbank: WILKENS, S. 113; JECHT, S. 94; KÖTTGEN, JöR nF Bd. 11 (1962), S. 280 f; für Rundfunkanstalten: SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 253; WILKENS, S. 106 ff; JECHT, S. 102; BECKER: HdsW, Bd. 1, S. 208. Dem ist nicht zuzustimmen. Jede öffentliche Anstalt unterliegt mindestens einer Rechtsaufsicht (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 98 I b u. V; so abgesehen von der Bundesbank auch KÖTTGEN: JöR nF Bd. 11 (1962), S. 283). Es besteht kein Grund, diese auszuschließen. Verfügungen der Aufsichtsbehörde können von der Anstalt vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden, so daß die Anstalt (u.a. durch die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs) genügend geschützt ist. So sprechen MAUNZ (MAUNZ-DURIG, Art. 88 GG, Rdn. 22) und v. SPINDLER-BECKER-STARKE (§ 12 BBankG, Anm. 3) auch ausdrücklich nur davon, daß die Bundesbank keiner Fachaufsicht unterliege. Ein Fehlen jeglicher Rechtsaufsicht wird nicht erwähnt. Dem gleichen unterliegen die Rundfunkanstalten auch in den Ländern einer Rechtsaufsicht, in denen eine Aufsicht ausdrücklich ausgeschlossen ist (so in Hessen nach § 1 hRdfkG) oder die Rundfunkgesetze keine Vorschrift über die Aufsicht enthalten (so z.B. das bayRdfkG). Dazu HERRMANN: AöR, 1965, S. 309 ff; KÖTTGEN: JöR nF Bd. 11 (1962), S. 283; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 98 I b 3.

§ 9 Weitere Einschränkung des Selbstverwaltungs-
begriffes

Mit den bisher genannten Merkmalen ist der Selbstverwaltungsträger zu definieren als unterstaatlicher Träger öffentlicher Verwaltung, der eigenverantwortlich, d.h. fachweisungsfrei, unter Aufsicht des Staates handeln kann und Autonomie besitzt. Diese Merkmale kann nicht nur eine Körperschaft des öffentlichen Rechts aufweisen, sondern auch eine Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts, in Ausnahmefällen sogar ein privatrechtlich organisierter Verband.¹⁾

Häufig wird geäußert, der Selbstverwaltungsträger könne eine andere Rechtsform als die der Körperschaft haben²⁾, oder es wird die Körperschaft doch als Regelform des Selbstverwaltungsträgers angesehen³⁾. Andererseits gilt nach dieser Ansicht nicht jede Körperschaft als Selbstverwaltungsträger, wenn auch die meisten als solche bezeichnet werden.⁴⁾

-
- 1) Die beliebige natürliche Person scheidet als Selbstverwaltungsträger aus, da sie keine Autonomie besitzt, nicht einmal in Gestalt eines privatrechtlichen Satzungsrechts. Sie wird allgemein nicht als Selbstverwaltungsträger angesehen (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b; FORSTHOFF, Lehrbuch S. 444).
 - 2) KÖTTGEN, Verwaltungseinheit, S. 71; KÖTTGEN: HdSW, Bd. 9, S. 224; WEBER, Körperschaften, S. 88; WEBER: HdSW, Bd. 6, S. 41; BECKER: HdSW, Bd. 1, S. 209; HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, S. 115 f; EBERSBACH, S. 16. KÖTTGEN sieht jedoch in der Mühlenstelle und dem Stabilisierungsfonds für Wein Anstalten mit Selbstverwaltung (JÖR nF Bd. 3 -1954-, S. 130, u. JÖR nF Bd. 11 -1962-, S. 283).
 - 3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 3.
 - 4) KÖTTGEN: HdSW, Bd. 9, S. 224; WEBER: HdSW, Bd. 6, S. 41; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 III f.

Den Anhängern dieser Lehre erscheint es also sinnvoll, einen Umstand, der nur bei Körperschaften anzutreffen ist, in die Definition des Selbstverwaltungsträgers mit aufzunehmen, um so den Begriff einzuengen. Dieser Umstand könnte die Verwaltung eigener Angelegenheiten sein. Denn die Erledigung eigener Angelegenheiten sehen gerade die als Merkmal des Selbstverwaltungsträgers an, die die Selbstverwaltung mit dem Begriff der Körperschaft verbinden.¹⁾ Ob dies ein zulässiges, taugliches und sinnvolles Merkmal zur Unterscheidung des Selbstverwaltungsträgers von anderen Verwaltungsträgern ist, untersucht der folgende Teil.

1) WEBER: HdSW, Bd. 6, S. 41; KÖTTGEN: Hd-SW, Bd. 9, S. 223 f; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 702 f; HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, S. 110 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 1. Außerdem sehen die Erledigung eigener Angelegenheiten als Merkmal des Selbstverwaltungsträgers an: BLODIG, S. 14; SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 216, 231 f; FLEINER, S. 108 ff.

Zweiter Teil:

Die Unterscheidung eigener und fremder Angelegenheiten der Verwaltungsträger

I. Abschnitt: Problematik und Notwendigkeit der Unterscheidung

§ 10 Die Zwecke eines Verwaltungsträgers und sein Kompetenzbereich

Eine Unterscheidung mehrerer Verwaltungsträger nach den Angelegenheiten, die sie erledigen oder zu erledigen das Recht haben, wird manchmal als unzulässig abgelehnt.¹⁾ Dies beruht auf einer ungerechtfertigten Gleichsetzung der Zwecke eines Verwaltungsträgers und der Angelegenheiten, die er erledigen darf. Beide sind zu trennen, was nicht immer geschieht.²⁾

Jedes Rechtsinstitut dient irgendeinem Zweck; auch können verschiedene Rechtsinstitute demselben Zweck dienen.³⁾ LABAND hält es deshalb für unzulässig, den Zweck zur Definition des Rechtsinstitutes selbst zu verwenden;⁴⁾ der Zweck liege außerhalb desselben.⁵⁾ Ob diese logische Unmöglich-

-
- 1) LABAND: AÖR Bd. 2 (1887), S. 318; PETERS, Grenzen, S. 34; ELLERINGMANN, Begriff und Wesen, S. 45.
 - 2) Z. B. bei LABAND: AÖR Bd. 2 (1887), S. 318; ROSIN, S. 27; MAYER, S. 361 f.
 - 3) LABAND: AÖR Bd. 2 (1887), S. 317; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b.
 - 4) LABAND: AÖR Bd. 2 (1887), S. 317 f; LABAND, Staatsrecht, Bd. 1, S. 67; ebenso PREUSS (S. 75 ff, 80) für den Staatsbegriff; FORSTHOFF, Körperschaft, S. 4.
 - 5) LABAND: AÖR Bd. 2 (1887), S. 317.

keit tatsächlich besteht, ist an dieser Stelle nicht zu untersuchen. Jedenfalls ist der Zweck wegen seiner Unbestimmtheit in der Regel schlecht geeignet, Verwaltungsträger verschiedener Art hinreichend genau voneinander abzugrenzen.¹⁾

Wird hingegen ein unterstaatlicher Verwaltungsträger durch die Angelegenheiten, die er erledigen darf, seine Aufgaben, näher bestimmt, greifen diese Bedenken nicht durch. Die Angelegenheiten, die ein Verwaltungsträger erledigen darf, sind Inhalt des Rechtes und der Pflicht zur Wahrnehmung.²⁾ Einen Rechtsträger nach den ihm zustehenden Rechten zu definieren, ist gebräuchlich und zulässig.³⁾ Die Rechte eines Verwaltungsträgers müssen hierfür hinreichend bestimmt sein; denn ein Recht, dessen Inhalt nicht bestimmt oder nicht zumindest bestimmbar ist, hat keinen Sinn.

Die staatlichen Angelegenheiten im weiteren Sinne unterscheiden sich von den übrigen öffentlichen Angelegenheiten dadurch, daß der Staat oder ein anderer Verwaltungsträger sich ihrer tatsächlich angenommen hat.⁴⁾ Eine materiell öffentliche Angelegenheit ist nicht schon eine staatliche, wenn ein Verwaltungsträger das Recht hat, sich ihrer anzunehmen, sondern erst, wenn er dieses Recht nutzt. Sonst wären nahezu sämtliche materi-

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b.

2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 72 I c.
Diese Pflicht kann darauf beschränkt sein, innerhalb gesetzlicher Vorschriften selbständig zu entscheiden, ob in dieser Angelegenheit etwas getan werden soll, so bei freiwilligen "Selbstverwaltungsangelegenheiten"; vgl. BECKER, Verwaltungsaufgaben, S. 198.

3) Manche Rechtsträger lassen sich nur durch Art und Inhalt ihrer Rechte hinreichend definieren, z. B. der Vormund.

4) S. oben S. 5 f.

ell öffentlichen Angelegenheiten staatliche Angelegenheiten, weil immer irgendein Verwaltungsträger, wenn kein unterstaatlicher, dann der Staat, das Recht hat, sich dieser Angelegenheiten anzunehmen, soweit das nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist.¹⁾

Im folgenden bleibt unbeachtet, ob der jeweilige Verwaltungsträger nur das Recht hat, Angelegenheiten bestimmter Art zu erledigen oder ob er dieses Recht auch gebraucht.²⁾ Hier war nur klarzustellen, daß es sich bei den Angelegenheiten, die ein Verwaltungsträger erledigen darf, immer um den Inhalt eines Rechtes³⁾ dieses Verwaltungsträgers handelt und hierin deshalb ein zulässiges Begriffsmerkmal des Selbstverwaltungsträgers liegen kann.

§ 11 Eigene und derivativ erworbene Angelegenheiten

I. Die staatliche Rechtsordnung als Ausgangspunkt

Eigene Angelegenheiten haben Selbstverwaltungsträger im Gegensatz zu anderen Verwaltungsträgern nach Ansicht derer, die einigen Selbstverwaltungsträgern, insbesondere den Gemeinden, ein vorstaatliches Recht auf Existenz zusprechen.

-
- 1) Der Staat dürfte z.B. nicht die gesamte Presse in eigene Regie übernehmen (s. oben S. 7).
 - 2) Es wird sich zeigen, daß Verwaltungsträger, die das Recht haben, eigene Angelegenheiten zu erledigen, hiervon immer mindestens zum Teil Gebrauch machen.
 - 3) Ob der Verwaltungsträger von dem Recht Gebrauch macht, steht in seinem pflichtgemäßen Ermessen, wenn nichts anderes bestimmt ist.

Danach haben die Selbstverwaltungsträger kraft vorstaatlichen Rechts einen Wirkungskreis, der sich von dem des Staates und der Träger mittelbarer Staatsverwaltung unterscheidet. Diese Lehre stützt sich zum Teil auf das Naturrecht¹⁾, zum Teil auf den Genossenschaftsgedanken.²⁾

Einen solchen vorstaatlichen Ursprung und eigenen Wirkungskreis der Selbstverwaltungsträger lehnt die überwiegende Meinung ab.³⁾ Verfassungsrecht und Gesetzgebung gestehen dem Staat als einzigem⁴⁾ originäre Gewalt zu.⁵⁾ Der Staat wiederum schafft andere Verwaltungsträger, indem er zum Teil auf vorgegebene soziale Gruppen zurückgreift,⁶⁾ und

-
- 1) v. ROTTECK, S. 476 ff; SÜSTERHENN-SCHÄFER, Art. 49 rhpfVf, Erläuterung 2; SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, § 3 rhpfGO, Erl. 4; vgl. Art. 11 II bayVf. S. auch BENDER, S. 74 ff., der einen umfassenden Überblick über die naturrechtliche Literatur gibt.
 - 2) v. GIERKE, Genossenschaftsrecht, Bd. 1, S. 743 ff; PREUSS, S. 229; vgl. oben S. 14 ff.
 - 3) G. JELLINEK, System, S. 275 ff; ders., Staatslehre, S. 644 f; PETERS, Grenzen, S. 21 ff; W. JELLINEK, S. 530; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 III, u. Verwaltungsrecht II, § 86 I b; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 441 f u. 488 f; v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 GG, Anm. IV 1 a; GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 78 nWVf, Anm. 2; NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-ZACHER, Art. 11 bayVf, Rdn. 4; KRÜGER, S. 865 f; MÜLLER: VwArch. Bd. 54 (1963), S. 189; v. UNRUH: Staat 1965, S. 454 f; badVwGH, U. v. 23.8.1950 - 14/50: VwRspr., Bd. 4 (1952), S. 197 ff (200 f); s. auch GÖNNENWEIN: AöR Bd. 81 (1956), S. 218.
 - 4) Die Kirchen bleiben außer Betracht.
 - 5) HELFRITZ, Grundriß, S. 11; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 III a; s. auch PETERS, Grenzen, S. 30 u. W. JELLINEK, S. 530. Nach Hans J. WOLFF (Verwaltungsrecht II, § 74 II b 2) hat "der moderne Staat die öffentliche Verwaltung verfassungsrechtlich monopolisiert".
 - 6) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 II c 1; G. JELLINEK, Staatslehre, S. 644; ERLER, S. 22 f.

weist oder gesteht ihnen einen Kreis von Angelegenheiten zur Erledigung im eigenen Namen zu.¹⁾ Die Frage, ob Selbstverwaltungsträgern ein vorstaatliches Recht auf Existenz zukommt, wäre nur dann bedeutsam, wenn der Gesetzgeber ein solches Recht nicht ausreichend beachtet hätte. Ein solcher Widerspruch zwischen vorstaatlichem und staatlichem Recht wird jedoch nicht behauptet. Deshalb hat die vom Staate geschaffene Rechtsordnung als Grundlage zu dienen, wenn im folgenden untersucht wird, ob die Selbstverwaltungsträger einen besonderen eigenen Kreis von Angelegenheiten erledigen.²⁾

II. Das derivativ erworbene Recht als eigenes Recht

Wenn das Recht eines Verwaltungsträgers, bestimmte Angelegenheiten im eigenen Namen zu erledigen, auf vom Staate gesetztem Recht beruht, ist es trotzdem möglich, von eigenen Angelegenheiten dieses Verwaltungsträgers zu sprechen. Das Wort "eigen" bezeichnet nur das Innehaben eines Rechtes, sagt aber nichts darüber aus, ob das Rechtssubjekt das betreffende Recht originär oder derivativ erworben hat.³⁾ Die Stellung des Rechteinhabers ist in beiden Fällen gleich.⁴⁾ Das Gegenteil des eigenen Rechts ist nicht das abgeleitete

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 III b, u. Verwaltungsrecht II, § 74 II a.

2) Vgl. PETERS, Grenzen, S. 27; HELFRITZ, Vertretung, S. 51.

3) ROSIN, S. 13.

4) ROSIN, S. 13.

oder übertragene Recht¹⁾, sondern das fremde Recht.²⁾ Unterstaatliche Verwaltungsträger können deshalb vom Staat erworbene und damit eigene Rechte und Angelegenheiten haben.³⁾

§ 12 Die Einschränkung des Begriffes "eigen"

I. Die Notwendigkeit einer Einschränkung

Jeder Verwaltungsträger hat das Recht, Angelegenheiten im eigenen Namen zu erledigen.⁴⁾ Auch auf die Auftragsangelegenheiten bezieht sich dieses Recht.⁵⁾ Wenn das Vorhandensein eigener Angelegenheiten sinnvolles Begriffsmerkmal des Selbstverwaltungsträgers sein soll, können deshalb als eigene Angelegenheiten nicht alle Angelegenheiten bezeichnet werden, die ein Verwaltungsträger im eigenen Namen erledigen darf.

Folgerichtig räumt die Lehre, die das Vorhandensein eigener Angelegenheiten als Merkmal des Selbstverwaltungsträgers ansieht, die Möglichkeit ein, daß eine Angelegenheit, die ein Verwaltungsträger im eigenen Namen erledigen darf, trotzdem für ihn eine fremde, in der Regel eine des Staates,

1) ROSIN, S. 13.

2) ROSIN, S. 15; s. auch GRIMM, Deutsches Wörterbuch, Bd. 3, Sp. 91 ff (eigen) und Bd. 4 1. Abt., 1. Hälfte, Sp. 125 ff (fremd), insbesondere Ziffer 4.

3) PETERS, Grenzen, S. 30; HELFRITZ, Vertretung, S. 51 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 III b; DAVID, S. 28; STIER-SOMLO: VVDStRL, Heft 2, S. 133.

4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I a 2, iVm Verwaltungsrecht II, § 74 II a.

5) LVwG Lüneburg, U. v. 29.12.1948 - A 268/48: DV 1949, S. 163; DRESSEL, S. 141; s. auch RUPP, S. 101 ff.

bleibt.¹⁾ Die eigenen Angelegenheiten müssen sich demnach durch ein besonderes Merkmal auszeichnen.

II. Die Schwierigkeit einer Einschränkung

Die Möglichkeit, ein solches Kriterium zu finden, das eigene und fremde Angelegenheiten trennt, wird vielfach verneint.²⁾ Dies soll wegen des staatlichen Ursprungs aller Angelegenheiten, die Träger öffentlicher Verwaltung erledigen, nicht möglich sein.³⁾ Unterteilt sind die staatlichen Angelegenheiten im weiteren Sinne dieser Ansicht nach nur dadurch, daß der Staat sie zum Teil selbst erledigt, sie zum Teil anderen Verwaltungsträgern überläßt und sich in diesem Fall Aufsichts- befugnisse unterschiedlichen Umfangs vorbehält.⁴⁾

PETERS modifiziert diese Lehre etwas.⁵⁾ Die Existenzangelegenheiten⁶⁾ eines Selbstverwaltungs- trägers können seiner Ansicht nach zwar nicht staatlichen Ursprungs sein, weil sie erst mit dem jeweiligen Verwaltungsträger entstehen.⁷⁾ Sie

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I c 2; BECKER: Die Grundrechte IV 2, S. 699; BLODIG, S. 34 ff; FLEINER, S. 112.

2) SCHOEN, S. 7 f; MAYER, S. 363, Anm. 21; BASTIAN, S. 816 ff; FLEINER, S. 113 f; ELLERINGMANN, Begriff und Wesen, S. 45; KUNZE-SCHMID, § 2 bwGO, Erl. I 1; vgl. auch FÜGE, S. 59; Hans W. WOLFF, S. 97 f; DREGGER: StTg 1955, S. 192; DRESSSEL, S. 67. Auch RUPP (S. 101 ff) gibt die Unterscheidung eigener und fremder Angelegenheiten der Gemeinde auf, indem er alle Angelegenheiten, die die Gemeinde wahrnehmen darf, ihrem "eigenen Wirkungskreis" zurechnet.

3) SCHOEN, S. 7; BASTIAN, S. 816.

4) MAYER, S. 363, Anm. 21; DRESSSEL, S. 70.

5) PETERS, Grenzen, S. 31 ff.

6) Zu diesem Begriff s. oben S. 8.

7) PETERS, Grenzen, S. 31 f.

sollen aber trotzdem nicht geeignet sein, Staats- und Selbstverwaltung zu unterscheiden, weil sie sich bei allen Verwaltungsträgern, auch beim Staate, entsprechend wiederfinden.¹⁾ Die Sachan- gelegenheiten eines Verwaltungsträgers, die Ange- legenheiten, um derenwillen er besteht, hält PETERS mit der oben genannten Lehre für untaug- lich, Staats- und Selbstverwaltung zu unterschei- den, weil sie unmittelbar vom Staat zu erledig- en wären, wenn dieser sie nicht den Selbstver- waltungsträgern zugewiesen hätte.²⁾

Die damit aufgewiesenen Schwierigkeiten, die eigenen Angelegenheiten in brauchbarer Weise einzugrenzen, berechtigen nicht, ihre Unter- scheidbarkeit von anderen Angelegenheiten zu leugnen, wenn es aus verfassungsrechtlichen Grün- den nötig ist, einen Begriff der eigenen Ange- legenheiten anzuerkennen. Denn dann läßt sich aus der Schwierigkeit der Abgrenzung nicht auf deren Unmöglichkeit schließen.³⁾

§ 13 Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Unterscheidung eigener und fremder Angele- genheiten

I. Die Verfassungsgarantien für die kommunale Selbstverwaltung

Die Worte "eigene Angelegenheiten" sind in den Verfassungen der Bundesländer mehrfach verwandt,

1) PETERS, Grenzen, S. 34.

2) PETERS, Grenzen, S. 32 ff; vgl. auch W. JELLINEK, S. 530; BVwG, U.v. 8.5.1958 - IV C 108. 57: BVwGE 7, S. 17 ff (23 f), bezüglich der Wasser- und Bodenverbände.

3) SCHMITT, S. 147 f.

um Selbstverwaltung zu garantieren. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 bayVf haben die Gemeinden "das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten". Ein Kreis von Angelegenheiten ist dadurch den Gemeinden mit der Folge gewährleistet, daß der Gesetzgeber ihn nur genauer umschreiben und dabei auch einschränken, ihn aber nicht den Gemeinden völlig entziehen kann.¹⁾ Was zu diesem Kreis gehört, zählt die Verfassung nur beispielhaft auf.²⁾

Ähnlich ist in den Verfassungen von Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz den Gemeinden die Erledigung "ihrer Angelegenheiten" gewährleistet.³⁾ Damit sind inhaltlich fast die gleichen Worte verwandt wie in Bayern. Denn das Wort "eigen" bedeutet, wenn es zu einem Possessivpronomen hinzutritt, nur eine Verstärkung;⁴⁾ immer wird die Zugehörigkeit von Angelegenheiten zu den Gemeinden ausgedrückt.

Ferner sehen die genannten Verfassungen vor, daß der Staat den Gemeinden staatliche Angelegenhei-

-
- 1) BayVfGH, Entsch. v.23.12.1957 - Vf 107, 114, 117-VII-56: bayVfGHE nF 10, S. 113(121); bayVfGH, Entsch.v.1.10.1964 - Vf 74-VII-63: bayVfGHE nF 17, S. 84(92); NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-ZACHER, Art. 11 bayVf, Rdn. 9. Die in Art. 83 I bayVf einzeln aufgezählten Angelegenheiten sind den Gemeinden jedoch nur insoweit gewährleistet, als die Gemeinden auf diesen Gebieten zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung "Aufgaben und Zuständigkeiten" besaßen (Entsch. des bayVfGH v.21.12.1951-Vf 104-IV-50: bayVfGHE nF 4, S. 251/269 ff, 278 f)).
 - 2) Art. 11 II 2 und 83 I bayVf; vgl. das Wort "insbesonders".
 - 3) Art. 71 I 2 bwVf; Art. 137 III 1 heVf; Art. 44 I ndsVf; Art. 49 III rhpfVf.
 - 4) GRIMM, Deutsches Wörterbuch, Bd. III, Sp. 92; vgl. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b.

ten überträgt,¹⁾ also daß die Gemeinden Angelegenheiten erledigen, die nicht zu den verfassungsrechtlich gewährleisteten eigenen rechnen. Auch die saarländische Verfassung²⁾ und die Landesatzung von Schleswig-Holstein³⁾ unterteilen den Tätigkeitsbereich der Gemeinden in dieser Weise, allerdings zum Teil mit anderen Worten.

Nur die nordrhein-westfälische Verfassung⁴⁾ spaltet den gemeindlichen Wirkungskreis nicht in so klarer Weise auf.⁵⁾ Doch sind auch dort mindestens aus bundesverfassungsrechtlichem Grunde zwei Bereiche gemeindlicher Tätigkeit zu trennen.⁶⁾ Denn das Grundgesetz⁷⁾ unterteilt den Wirkungskreis der Gemeinden, indem es ihnen die Selbstverwaltung nur hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewährleistet.⁸⁾

Die Mehrzahl der Landesverfassungen garantiert auch den Gemeindeverbänden die eigenverantwort-

1) Art. 71 III und 75 II bwVf; Art. 11 III und 83 III bayVf; Art. 137 IV hVf; Art. 44 IV ndsVf; Art. 49 IV rhpfVf. Die Gemeinden nehmen diese Angelegenheiten im eigenen Namen wahr. Die Formulierung "namens des Staates" in Art. 11 III bayVf und Art. 8 I bayGO ist "irreführend" (HELMREICH-WIDTMANN, Art 8 bayGo, Anm. 1).

2) Art. 123, 124 saVf.

3) Art. 39 IV schlhLS.

4) Art. 78 nwVf.

5) Die Verhältnisse in Bremen, wo nur zwei Gemeinden bestehen, bleiben außer Betracht.

6) GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 78 nwVf, Erl. 6 c.

7) Art. 28 II 1 GG.

8) Diesen bundesverfassungsrechtlichen Schutz der Gemeinden hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber zu beachten, wenn er auf Grund des Gesetzesvorbehaltes in Art. 78 II nwVf den Gemeinden eine Angelegenheit entzieht (GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 78 nwVf, Erl. 6 c).

liche¹⁾ Erledigung bzw. Selbstverwaltung²⁾ "ihrer Angelegenheiten" oder spaltet doch ihren Tätigkeitsbereich in staatliche und andere Angelegenheiten auf³⁾.

II. Andere Verfassungsgarantien der Selbstverwaltung

Eigene Angelegenheiten haben nach einigen Verfassungen ferner die Studenten. Ihnen ist zum Teil das Recht gewährleistet, an der Selbstverwaltung der Hochschulen mitzuwirken, soweit es sich um ihre (eigenen) Angelegenheiten handelt.⁴⁾ Die niedersächsische Verfassung räumt allen öffentlichen Körperschaften das Recht ein, ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich zu verwalten.⁵⁾ Daneben kann der Gesetzgeber ihnen staatliche Angelegenheiten übertragen.⁶⁾

III. Die Notwendigkeit der Definition des verfassungsrechtlichen Begriffs der eigenen Angelegenheiten

Zwar steht der verfassungsrechtlich gewährleistete Kreis eigener Angelegenheiten fast immer

1) Art. 71 I bwVf; Art. 44 I ndsVf.

2) Art. 137 III heVf; Art. 49 III rhpfVf.

3) Art. 124 saVf; Art. 39 IV schlhLS.

4) Art. 39 II rhpfVf; Art. 33 II 3 saVf; Art. 138 II 2 bayVf.

5) Art. 44 I ndsVf.

6) Art. 44 IV ndsVf.

unter einem Gesetzesvorbehalt.¹⁾ Das enthebt aber nicht der Mühe, den Worten "eigene Angelegenheiten" bzw. den entsprechenden anderen Formulierungen einen begrifflichen Inhalt zu geben. Es ist deshalb verfassungsrechtlich notwendig, ein Merkmal für die eigenen Angelegenheiten eines Verwaltungsträgers zu finden.

1) Art. 28 II GG; Art. 71 II bwVf; Art. 11 II bayVf; Art. 137 I 2, II heVf; Art. 44 I, III ndsVf; Art. 49 I, II rhpfVf; Art. 123 saVf; Art. 39 I, II schlhLS. S. v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 GG, Erl. IV 1 d, S. 707; MAUNZ: MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, Rdn. 31; PARTSCH, S. 304; MÜLLER: VwArch. Bd. 54 (1963), S. 187; BVfG, U. v. 20.3.1952 - 1 BvR 267/51: BVfGE 1, S. 167 ff (175). Für die Landesverfassungen s. z.B.: SPRENG-BIRN-FEUCHTE, Art. 71 bwVf, Erl. 3 a. Weitere Nachweise bei BÖCKENFÖRDE, S. 30 f; abweichend zum Teil noch die dort genannte ältere Literatur.

Nur auf die eigenen Angelegenheiten der Studenten bezieht sich kein Gesetzesvorbehalt (Art. 39 II rhpfVf; Art. 33 II 3 saVf; Art. 138 II 2 bayVf). Der Vorbehalt ist hier entbehrlich, weil den Studenten nur das Recht gewährleistet ist, an der Verwaltung ihrer Angelegenheiten mitzuwirken.

II. Abschnitt: Das eigene und fremde Angelegenheiten unterscheidende Merkmal

1. Kapitel: § 14 Die Art der Staatsaufsicht als untaugliches Unterscheidungsmerkmal

I. Rechtsaufsicht und Zweckmäßigkeitssaufsicht

Die unterstaatlichen Verwaltungsträger unterliegen verschiedenartiger Staatsaufsicht. Bezüglich eines Teils der von ihnen erledigten Angelegenheiten hat sich der Staat auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit beschränkt.¹⁾ Hinsichtlich anderer Angelegenheiten überprüft der Staat auch die Zweckmäßigkeit des Handelns seiner Glieder. Diese letztere Art der Aufsicht ist sondergesetzlich geregelt.²⁾ Das Weisungsrecht der Aufsichtsbehörden in Zweckmäßigkeitssfragen kann gesetzlich begrenzt³⁾ oder unbegrenzt⁴⁾ sein. Die begrenzte Aufsicht heißt Sonderaufsicht⁵⁾, die unbegrenzte Fachaufsicht.⁶⁾

1) Vgl. z.B. § 20 I nwLOG; § 118 I bwGO; Art. 109 I bayGO und die anderen Gemeindeordnungen; Art. 95 I bayLKO; § 69 HandwO; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 II c 2 r.

2) Vgl. z. B. § 20 II nwLOG; § 106 II nwGO; § 119 II saGO; § 69 schlhKO.

3) Z. B. § 9 II nwOBG.

4) Z. B. § 1 nwLandeswohnungsg v. 9.6.1954 (GVBl. S. 473).

5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 II c 3; in der Terminologie abweichend GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 205 ff.

6) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 II c 2 α; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 205.

II. Die Rechtsaufsicht als untaugliches Merkmal des Begriffs der eigenen Angelegenheiten

Dieser Gegensatz Rechtsaufsicht - Zweckmäßigkeitsaufsicht dient vielfach dazu, eigene und fremde Angelegenheiten von Verwaltungsträgern zu unterscheiden. Die bloße Rechtmäßigkeitsaufsicht kennzeichnet dieser Ansicht nach eine Angelegenheit als eigene, die Zweckmäßigkeitskontrolle (Fach- oder Sonderaufsicht) macht sie als fremde erkennbar.¹⁾

Eigene Angelegenheiten und unter ausschließlicher Rechtsaufsicht erledigte Angelegenheiten einerseits sowie fremde Angelegenheiten und unter Zweckmäßigkeitsaufsicht erledigte Angelegenheiten andererseits sind aber nicht ausnahmslos identisch.²⁾ Der Staat kann einem Verwaltungsträger fremde Angelegenheiten übertragen, ohne sich

1) MUNTZKE-SCHLEMPF, S. 231; FRÖHLER, S. 8; DREGGER: StTg 1955, S. 192; LYNKER, S. 52; DRESSEL, S. 69 f; FÜGE, S. 60 ff. S. auch SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 222 ff, 344 f, und GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 173. Diese Unterscheidungen identifiziert auch FORSTHOFF (Lehrbuch, S. 445 f), ohne aber hieran die weitere Unterscheidung von Selbstverwaltung und mittelbarer Staatsverwaltung zu knüpfen.

2) Schon THOMA (S. 144 f) weist darauf hin, daß allein mit der Feststellung, eine Angelegenheit gehöre zum Übertragen oder zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, über die Art der Staatsaufsicht noch nichts Endgültiges gesagt ist. S. auch PETERS (Grenzen, S. 190), der allerdings die Unterscheidung eigener und fremder Angelegenheiten völlig zugunsten des Begriffspaares "Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten" aufgeben will.

ein Fachweisungsrecht vorzubehalten.¹⁾ Umgekehrt kann der Staat einen Verwaltungsträger bezüglich einzelner Angelegenheiten, die zu seinen verfassungsrechtlich eigenen zählen, einer Zweckmäßigkeitsaufsicht unterwerfen. Dies folgt aus dem Gesetzesvorbehalt²⁾, unter dem die verfassungsrechtlich eigenen Angelegenheiten stehen. Wenn der Staat dem Verwaltungsträger einzelne Angelegenheiten ganz entziehen kann, hat er auch die Möglichkeit, sie ihm zu belassen, sich aber ein größeres Einflußrecht zu verschaffen.³⁾

Es lassen sich die eigenen Angelegenheiten aber nicht einmal definieren als die Angelegenheiten, die ein Verwaltungsträger unter ausschließlicher Rechtsaufsicht erledigt, falls nichts anderes gesetzlich bestimmt ist. Die Landesverfassungen benutzen die Worte "eigene Angelegenheiten" oder "ihre Angelegenheiten" mehrfach, um den Tätigkeitsbereich eines Verwaltungsträgers zu

1) Art. 75 II bwVf; Art 8 III bayGO. MASSON (Art. 8 bayGO, Erl. 12) und NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-ZACHER (Art. 63 bayVf, Rdn. 7) halten die Übertragung fremder Angelegenheiten auf die Gemeinden, ohne daß der Staat sich die Fachaufsicht vorbehält, für eine unzulässige Belastung der Gemeinden. Diese Bedenken sind unbegründet. Es ist nicht einzusehen, worin die zusätzliche Belastung für die Gemeinden liegt, wenn hinsichtlich einer Angelegenheit, die ihnen weisungsgebunden übertragen werden könnte, das Weisungsrecht entfällt. Auch ohne daß ein Weisungsrecht besteht, sind die Aufsichtsbehörden verpflichtet, die Gemeinden zu beraten (Art. 108 bayGO). Der Staat kann den Gemeinden daher fremde Angelegenheiten übertragen, ohne sich ein Fachaufsichtsrecht vorzubehalten (HELMREICH-WIDTMANN, Art. 8 bayGO, Anm. 6; HÖLZL, Art. 8 bayGO, Anm. 6; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 104, Anm. 111).

2) S. oben S. 40 f.

3) MÜLLER: VwArch. Bd. 54 (1963), S. 188; s. auch JESCH: DöV 1960, S. 740. Nach PARTSCH (S. 307) ist unter den Auftragsangelegenheiten auch eine Reihe örtlicher Angelegenheiten zu finden.

bezeichnen, in dem mangels abweichender gesetzlicher Vorschrift nur eine Rechtsaufsicht des Staates zulässig sein soll.¹⁾ Demzufolge besteht zwar eine Vermutung dafür, daß eigene Angelegenheiten nur einer Rechtsaufsicht unterliegen. Es ist aber unzulässig, die eigenen Angelegenheiten als diejenigen zu definieren, hinsichtlich deren diese Vermutung besteht. Das wäre ein unfruchtbarer Zirkelschluß. Es ist aus Gründen der Logik unmöglich, die in einer Norm ausgesprochene Rechtsfolge - hier: mangels abweichender gesetzlicher Bestimmung nur Rechtsaufsicht - dazu zu verwenden, den Tatbestand ebenderselben Norm - hier: eigene Angelegenheiten - zu definieren. Was eigene Angelegenheiten sind, ist deshalb unabhängig von der Aufsichtsart zu bestimmen.²⁾

Ebenso erweist sich eine Definition der eigenen Angelegenheiten an Hand der Aufsichtsart als unmöglich, wenn man auf diese Weise die in den Verfassungen genannten eigenen Angelegenheiten der Studenten³⁾ bestimmen will.

Im übrigen wäre das Merkmal "Erledigung eigener Angelegenheiten" ungeeignet, den Begriff des Selbstverwaltungsträgers weiter einzuengen, als dies bereits geschehen ist, wenn die eigenen Angelegenheiten als diejenigen Angelegenheiten definiert würden, die Verwaltungsträger eigenverantwortlich, d.h. lediglich unter Rechtsaufsicht

1) Art. 71 I 2 iVm Art. 75 I 1 bwVf; Art. 83 IV 2 bayVf; Art. 137 III heVf; Art. 44 I, V ndsVf; Art. 49 III rhpfVf.

2) S. BACHOF: VVDStRL, Heft 22, S. 337 f;
Hans W. WOLFF, S. 99.

3) Art. 138 II bayVf; Art. 39 II rhpfVf;
Art. 33 II 3 saVf.

wahrnehmen dürfen; denn die Eigenverantwortlichkeit ist bereits als Kennzeichen des Selbstverwaltungsträgers genannt worden.¹⁾

2. Kapitel: Das Maß des Betroffenseins der Mitglieder eines Verwaltungsträgers als unterscheidendes Merkmal

§ 15 Die Erläuterung der eigenen Angelegenheiten durch die Verfassungen

Die Verfassungen geben Anhaltspunkte dafür, was unter "eigenen Angelegenheiten" zu verstehen ist, bzw. auf was für Angelegenheiten sich der dem Verwaltungsträger gewährte besondere Schutz beziehen soll. Am ausführlichsten ist hier die bayrische Verfassung, die einzelne eigene Angelegenheiten der Gemeinden beispielhaft, nicht abschließend aufzählt.²⁾ Andere Verfassungen beschränken sich darauf, von der örtlichen Verwaltung im Gemeindegebiet³⁾ oder von der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten im Gemeindegebiet⁴⁾ zu sprechen. Die saarländische Verfassung weist den Gemeinden alle Angelegenheiten zu, "die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Bevölkerung ihres Gebietes betreffen".⁵⁾

1) S. oben S. 21 ff.

2) Art. 83 I bayVf: "In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere..."

3) Art. 137 I 1 heVf; Art. 49 I 1 rhpfVf.

4) Art. 71 II bwVf; Art. 44 III ndsVf; Art. 39 I schlhLS; so auch Art. 78 II nwVf.

5) Art. 123 saVf.

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden die Regelung aller "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze".¹⁾

Eine klare Definition der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden läßt sich hieraus nicht ohne weiteres gewinnen. Es ergibt sich nur, daß die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden in besonderer Weise mit dem Gemeindegebiet verknüpft sind oder mit Personen, die dieses Gebiet bewohnen.

Auch für die eigenen Angelegenheiten der Gemeindeverbände ist dieser Bezug auf das Verbandsgebiet bezeichnend.²⁾ Die eigenen Angelegenheiten der Studenten sind hingegen in den Verfassungen nirgends näher erläutert.³⁾ Unter Berücksichtigung dieser Anhaltspunkte ist der Begriff der eigenen Angelegenheiten zu bestimmen.

§ 16 Der Mitgliederbestand eines Verwaltungsträgers als Ausgangspunkt für die Bestimmung der eigenen Angelegenheiten

Es ist eine Verknüpfung zwischen einigen Verwaltungsträgern und einem Teil der von ihnen erledigten Angelegenheiten zu suchen, die sich nicht lediglich aus der Zuständigkeit dieser Verwaltungsträger zur Erledigung dieser Angelegenheiten ergibt. Die in solcher Weise mit einem Verwal-

1) Art. 28 II 1 GG.

2) Z. B. Art 71 II bwVf.

3) Art. 138 II 2 bayVf; Art. 39 II rhpfVf;
Art. 33 II 3 saVf.

tungsträger verbundenen Angelegenheiten können sinnvollerweise als seine eigenen bezeichnet werden.

Einen Ansatzpunkt bietet die unterschiedliche Rechtsform der Verwaltungsträger. Wenn ein Verband als Körperschaft organisiert ist, gehören seine Träger ihm selbst als Mitglieder an. Mit dem Namen des Verbandes ist gleichzeitig die Gesamtheit seiner Träger bezeichnet, d.h. der Personen, denen das Handeln der Körperschaft rechtselementar zuzurechnen ist.¹⁾ Eigene Angelegenheiten einer Körperschaft sind also die eigenen Angelegenheiten der Gesamtheit ihrer Mitglieder,²⁾ d.h. Träger. Um eine Angelegenheit als eigene Angelegenheit einer Körperschaft bezeichnen zu können, genügt es deshalb, eine Beziehung zwischen der Angelegenheit und den Mitgliedern der Körperschaft aufzuweisen, die nicht allein in der Zuständigkeit der Körperschaft für diese Angelegenheit begründet ist und die es rechtfertigt, diese Angelegenheit als eigene der Mitglieder zu bezeichnen.

§ 17 Das unmittelbare Betroffensein der Mitglieder eines Verwaltungsträgers als unterscheidendes Merkmal

I. Das unmittelbare Betroffensein als Merkmal eigener Angelegenheiten

Die Mitglieder einer Körperschaft sind immer von einer Reihe von Angelegenheiten gemeinsam unmittel-

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 71 III b.

2) O. MAYER, Bd. II, S. 369.

barer betroffen als andere Personen. So berührt vieles, was in einer Gemeinde geschieht, z. B. der Straßenbau, die Kulturpflege u.a., die Gemeindeglieder stärker als auswärtige Personen. Entsprechendes gilt für die Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer, eines Sozialversicherungsträgers oder anderer Körperschaften.

Ursache dieses Betroffenseins der Mitglieder durch dieselben Angelegenheiten ist aber meistens nicht erst ihre Stellung als Mitglied der jeweiligen Körperschaft, sondern ein anderer Umstand, der von der Mitgliedschaft unabhängig ist. Wenn z. B. eine Stadt ein Theater unterhält, wirkt sich das auf die Einwohner allein schon deshalb aus, weil sie in der Stadt wohnen, nicht erst, weil sie Mitglied der Körperschaft "Stadt" sind. Angelegenheiten, die die Mitglieder einer Körperschaft in dieser Weise unmittelbarer betreffen als andere Personen, sollen als eigene Angelegenheiten der Mitglieder bezeichnet werden.

Mit dem Zusammenschluß der Mitglieder zu einer Körperschaft werden die eigenen Angelegenheiten der Mitglieder zu eigenen Angelegenheiten des entstehenden Verbandes. Die mit der Zusammenfassung der Mitglieder notwendig neu entstehenden Existenzangelegenheiten¹⁾ der ins Leben getretenen Körperschaft wirken sich ebenfalls auf die Mitglieder stärker aus als auf andere Personen; sie sind deshalb auch eigene Angelegenheiten der Körperschaft. Sie können jedoch niemals die einzigen eigenen Angelegenheiten eines Selbstverwaltungsträgers sein. Das unmittelbare Betroffensein der Mitglieder muß sich in erster

1) Zum Begriff der Existenzangelegenheiten s. oben S. 8.

Linie aus den Sachangelegenheiten ergeben, um derentwillen der Verwaltungsträger allein besteht; denn nur im Hinblick auf diese Angelegenheiten kann überhaupt ein Interessentenkreis gebildet und zu einer Körperschaft zusammengefaßt werden.

Fremd sind für eine Körperschaft die Angelegenheiten, die ihre Mitglieder nicht in der genannten Weise unmittelbarer betreffen als andere Personen.

Wenn eine Angelegenheit in diesem Sinne einer Körperschaft eigen ist, folgt daraus nicht unbedingt für die Körperschaft das Recht, diese Angelegenheit selbst wahrzunehmen. Häufig erledigt nicht die Körperschaft selbst alle ihre eigenen Angelegenheiten, sondern es sind mindestens einige einem anderen Verwaltungsträger vorbehalten. Z. B. regelt in den meisten Städten nicht eine Gemeindepolizei den Verkehr,¹⁾ sondern eine staatliche Polizei.²⁾

Es kann manchmal schwierig sein festzustellen, ob die Mitglieder einer Körperschaft von einer Angelegenheit unmittelbarer betroffen sind als andere Personen. Weil es aber wegen der großen gegenseitigen Abhängigkeit aller innerstaatlichen Gruppen keine Angelegenheiten gibt, die ausschließlich die Mitglieder nur einer Körperschaft oder irgendeinen anderen Personenkreis betreffen, muß man sich damit begnügen, die unterschiedliche Mittelbarkeit des Betroffenseins als Unterscheidungsmerkmal zu nutzen.

In ähnlicher Weise unterscheidet das Zivilrecht im Rahmen der Geschäftsführung ohne Auftrag³⁾

1) So z. T. in Bayern (Art. 15 I bayPOG iVm Art. 2 bayPAG).

2) So z. B. in Nordrhein-Westfalen (§§ 12, 6 nwPOG).

3) §§ 677 ff BGB.

das eigene und das fremde Geschäft. Fremd ist ein Geschäft dann, wenn es dem Interessenkreis eines anderen zuzurechnen ist, diesen also in erster Linie betrifft. Ein Eigeninteresse des Geschäftsführers an dem Geschäft schließt aber die Fremdheit des Geschäftes nicht aus.¹⁾ Auch das Bürgerliche Recht stellt damit auf die unterschiedliche Stärke des Betroffenseins und des daraus folgenden Interesses an einer Angelegenheit ab.

Die Feststellung, ob eine Angelegenheit die Mitglieder einer Körperschaft unmittelbarer betrifft als andere Personen, ist dadurch erleichtert, daß es nicht notwendig ist, isoliert auf ganz eng umrissene Angelegenheiten abzustellen. Damit wird eine insbesondere bei benachbarten Gebietskörperschaften auftretende Abgrenzungsschwierigkeit ausgeräumt. Z. B. liege die Gemeindeverbindungsstraße von A nach B fast ganz auf dem Gebiet von A. Trotzdem sind vielleicht eine Reihe von Einwohnern der Gemeinde B, die häufig die Gemeinde A aufsuchen, vom Ausbau der Straße, auch soweit sie im Gebiet von A liegt, unmittelbarer betroffen als viele Einwohner von A. Der Bau der genannten Straße, soweit sie im Gebiet von A liegt, ist aber Teil der umfassenderen Angelegenheit "Straßenbau in A". In dieser umfassenderen Weise als Aufgaben sind auch regelmäßig die Kompetenzen von Körperschaften bezeichnet.

Vom Straßenbau in A sind erkennbar die Einwohner von A unmittelbarer betroffen als alle anderen Personen, auch die Einwohner benachbarter Gemeinden. Es brauchen nicht alle Einwohner von A von allen Einzelmaßnahmen, die in Verfol-

1) BGH, U. v. 15.12.1954 - II Z R 277/53: BGHZ 16, S. 12 ff./16/; SOERGEL-SIEBERT, § 677 BGB, Rdn. 4.

gung dieser Angelegenheit ergriffen werden, genau gleich stark betroffen zu sein. Die Anwohner der X-Straße sind vom Bau dieser Straße unmittelbar betroffen als die Anwohner einer in einem anderen Ortsteil liegenden Straße. Wenn man aber allein darauf abstellt, ob es sich um eine Angelegenheit handelt, die im Gebiet von A zu erledigen ist, die also Teil der Gesamtangelegenheit "Straßenbau in A" ist, tritt ein stärkeres Betroffensein aller Einwohner im Verhältnis zu anderen beliebigen Personen deutlich zutage.

II. Das Betroffensein durch die Erledigung fremder Angelegenheiten

Ein unmittelbares Betroffensein ergibt sich für die Mitglieder einer Körperschaft auch schon allein daraus, daß der Verband Angelegenheiten wahrnimmt, von denen seine Mitglieder nicht unmittelbar betroffen wären, wenn er sie nicht wahrnehme. So sind die Gemeindemitglieder von der Weiterführung des Geburtenbuches nach dem Personenstandsgesetz¹⁾ für die Personen, die nicht mehr in der Gemeinde wohnen,²⁾ nur deshalb stärker betroffen als andere Staatsbürger, weil die Gemeinde diese Pflicht hat. Es handelt sich um eine Tätigkeit, die sich gar nicht auf

1) I.d.F. vom 8.8.1957 (BGBl. I S. 1125).

2) Ohne Rücksicht auf den augenblicklichen Wohnort der Person muß der Standesbeamte des Geburtsortes Randvermerke zum Geburtseintrag machen, wenn die Abstammung oder der Name der Person mit allgemein bindender Wirkung festgestellt oder wenn der Personenstand oder der Name der Person geändert wird (§ 30 I PStG).

Gemeindemitglieder bezieht.¹⁾ Hieraus ergeben sich insbesondere finanzielle Folgen für die Gemeinde. Die anfallenden Gebühren verbleiben ihr, und sie hat dafür die Kosten des Standesamtes zu tragen,²⁾ also das finanzielle Risiko.

Das macht die Angelegenheit aber noch nicht zu einer eigenen der Gemeinde. Es kommt vielmehr auf das unmittelbare Betroffensein durch die sachlichen Auswirkungen der Angelegenheit selbst an, die auch dann gegeben wären, wenn die Gemeinde gar nicht für diese Angelegenheit zuständig wäre. Die fiskalischen Folgen treten immer auf, wenn ein Selbstverwaltungsträger das finanzielle Risiko einer Angelegenheit, für die er zuständig ist, nicht voll auf andere überwälzen kann, also bei allen Angelegenheiten. Denn eine volle Kostenerstattung allen Verwaltungsaufwandes, der in einer Angelegenheit tatsächlich entstanden ist, gibt es nicht. Der Staat zahlt nur Pauschalen;³⁾ Abweichungen der tatsächlichen Kosten gehen zugunsten oder zu Lasten des ausführenden Verwaltungsträgers.

III. Das Betroffensein mehrerer Verwaltungsträger durch dieselbe Angelegenheit

Eine Angelegenheit kann eigene Angelegenheit mehrerer Körperschaften sein, die zueinander im Verhältnis des Teiles zum Ganzen stehen. Die

1) Ähnlich liegt der Fall, wenn nach § 52 II PStG in einer Gemeinde ein Standesamt für mehrere Gemeinden errichtet wird.

2) § 57 I PStG.

3) DRESSEL, S. 151 ff; FÜGE, S. 135 ff.

Mitglieder beider Gruppen können im Verhältnis zu beliebigen anderen Personen von einer Angelegenheit unmittelbarer betroffen sein, während die Mitglieder der Teilgruppe noch unmittelbarer betroffen sind als die der umfassenderen Gruppe.

Eine Angelegenheit, die die Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde unmittelbarer betrifft als andere Personen, etwa der Realschulbau in dieser Gemeinde, betrifft alle anderen Kreiseinwohner ebenfalls unmittelbarer als beliebige andere Staatsbürger. Auch in Fällen, in denen es nicht so offensichtlich ist, trifft dies zu. Denn es gibt nicht die Angelegenheit "Realschulbau" schlechthin, sondern die Angelegenheit ist immer mit definiert durch ein bestimmtes Gebiet, also die Gemeinde A, den Kreis B, dem Landschaftsverband C, das Bundesland D oder das gesamte Bundesgebiet. Die Angelegenheit "Realschulbau in der dem Kreise B angehörenden Gemeinde A" ist aber Bestandteil der Angelegenheit "Realschulbau im Kreise B". Von letzterer sind alle Kreismitglieder unmittelbarer betroffen als beliebige andere Personen. Die eigenen Angelegenheiten des von der Teilgruppe getragenen Verwaltungsträgers, hier der kreisangehörigen Gemeinde, können somit auch als eigene Angelegenheiten des der umfassenderen Gruppe zugeordneten Verwaltungsträgers bezeichnet werden.¹⁾

1) Dieser Satz läßt sich nicht umkehren. Nicht alle in dieser Weise eigenen Angelegenheiten des Kreises sind auch eigene Angelegenheiten jeder einzelnen kreisangehörigen Gemeinde. Z. B. sind die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde A zugleich eigene Angelegenheiten des Kreises, nicht aber der demselben Kreis angehörenden Gemeinde X; denn deren Bürger sind nicht in gleicher Unmittelbarkeit betroffen wie die von A.

Dies gilt in all den Fällen, in denen aus den Mitgliedern eines Verwaltungsträgers nach räumlichen oder sachlichen Gesichtspunkten Untergruppen geschaffen sind, die je für sich wiederum einen besonderen Verwaltungsträger bilden.¹⁾ Ferner gilt es bei Bundkörperschaften.²⁾ Deren eigene Angelegenheiten lassen sich überhaupt nur ermitteln an Hand der Mitglieder der sie tragenden Verbände; Angelegenheiten, die die Mitglieder dieser Verbände unmittelbarer betreffen als andere Personen, sind eigene Angelegenheiten der Bundkörperschaft.

Nur die Existenzangelegenheiten³⁾ einer jeden Körperschaft sind so eng allein mit derselben verknüpft, daß sie ausschließlich dieser als eigene zugezählt werden können. Die Existenzangelegenheiten z. B. der Gemeinde sind also nicht auch eigene Angelegenheiten des Kreises.

Zu den eigenen Angelegenheiten des übergeordneten Verbandes gehört jedoch, den Verband niederer Stufe bei Erledigung seiner eigenen Angelegenheiten,

-
- 1) Daraus rechtfertigt sich auch ein Zusammenwirken von Verwaltungsträgern verschiedener Stufen bei der Erledigung einzelner Angelegenheiten in einem sog. Verwaltungsverbund. Selbstverwaltung und Verwaltungsverbund schließen sich nicht, wie WEBER (VVDStRL, Heft 22, S. 342) meint, gegenseitig aus.
 - 2) Zu diesem Begriff s. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 III d 4. Bundkörperschaften sind z. B. die Landschaftsverbände in NW (§ 1 nwLandschaftsverbandsO).
 - 3) S. oben S. 8.

und zwar auch seiner Existenzangelegenheiten,
zu unterstützen.¹⁾

3. Kapitel: Folgerungen aus dieser Begriffsbe- stimmung

§ 18 Die Körperschaft als Rechtsform des Ver- waltungsträgers mit eigenen Angelegenheiten

I. Körperschaften des öffentlichen Rechts

Die häufigste Rechtsform des Verwaltungsträgers in eigenen Angelegenheiten ist die der rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die mitgliedschaftliche Struktur tritt nicht bei allen Körperschaften gleich stark hervor. Die Rechte der Mitglieder können auf ein Minimum beschränkt sein, wie dies unter Geltung der deutschen Gemeindeordnung von 1935²⁾ bei den Gemeinden der Fall war und auch heute noch vereinzelt vorkommt,

1) In diesem Bereich werden vor allem die Samtgemeinden (Ämter) für die Gemeinden tätig. (ELLERING-MANN, Amtsverband, S. 27, 30 ff; GALETTE-LAUX, § 3 schlhAO, Erl. 2 c und d; GÖB, KomHdb., Bd. I, S. 393; bezüglich der Kassenführung: GÖB, KomHdb., Bd. I, S. 394 f; LÜERSEN-NEUFER, § 72 ndsGO, Anm. 2; SPÖRLEIN, S. 217; SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, § 5 rhpFAO, Erl. 4; GALETTE-LAUX, § 4 schlhAO, Erl. 3 a). Im Gegensatz zu ELLEPING-MANN (Amtsverband, S. 27) und WOITE (S. 179, 146, 86) nimmt LAUSCHER (S. 30 f) an, daß die Gemeinden - allerdings in engen Grenzen - auch die Wahrnehmung von Existenzangelegenheiten auf andere Hoheitsträger delegieren können, die Ämter also, wenn die Gemeinden hiervon Gebrauch machen, nicht auf eine Durchführungshilfe beschränkt sind.

2) Nach § 51 DGO wurden die Gemeinderäte nicht von den Bürgern gewählt, sondern vom Beauftragten der NSDAP berufen. Auch auf die Bestellung des Bürgermeisters hatten die Bürger keinen Einfluß (§ 41 DGO). Sie hatten noch die Fähigkeit, Ehrenämter zu bekleiden (§ 22 DGO).

z. B. bei den landwirtschaftlichen Alterskassen.¹⁾ Solange aber die Körperschaftseigenschaft und damit ein Mitgliedsstatus eines bestimmten Personenkreises noch gegeben sind,²⁾ lassen sich an Hand des Mitgliederbestandes auch eigene Angelegenheiten des betreffenden Verbandes feststellen.

Wenn nicht-rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts auch nicht Verwaltungsträger sein können,³⁾ so haben sie doch eigene Angelegenheiten. Diese Körperschaften sind Organe des Staates oder anderer Verwaltungsträger und erledigen, indem sie deren Kompetenzen wahrnehmen, häufig auch ihre eigenen Angelegenheiten sämtlich oder zum Teil. So ist z. B. der Bundestag in eigenen Angelegenheiten tätig, wenn er sich eine Geschäftsordnung

-
- 1) Die landwirtschaftlichen Alterskassen sind nach § 16 GAL Körperschaften des öffentlichen Rechts. Mitglieder sind die landwirtschaftlichen Unternehmer (§§ 17 I, 1 GAL). Die Alterskassen entlehnen ihre Organe von den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, bei denen sie errichtet sind (§ 19 GAL). Der Mitgliedsstatus erschöpft sich in der Beitragspflicht (§ 14 GAL) und dem Versorgungsanspruch (§§ 2 ff GAL). Auf dem Umweg über die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, deren Mitglieder mit denen der Alterskassen weitgehend identisch sind (s. dazu SCHEWE: Die Sozialgerichtsbarkeit 1960, S. 98), nehmen die Mitglieder der Alterskassen aber im Ergebnis doch noch maßgebenden Einfluß auf letztere. Ähnlich waren die durch § 33 II BKGG vom 14.4.1964 aufgelösten Familienausgleichskassen organisiert, die das Kindergeld zahlten; s. dazu SCHEWE: Die Sozialgerichtsbarkeit 1960, S. 97 ff.
 - 2) Für die landwirtschaftlichen Alterskassen bejahen die Körperschaftseigenschaft SCHEWE (Die Sozialgerichtsbarkeit 1960, S. 99 f) und Hans J. WOLFF (Verwaltungsrecht II, § 84 III f 2).
 - 3) S. oben S. 20 f.

gibt ¹⁾ oder seinen Präsidenten wählt ²⁾.

Eine nicht-rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts bilden auch die Bediensteten einer Dienststelle, die das aktive Wahlrecht zur Personalvertretung haben.³⁾ Sie beeinflussen durch die Personalvertretungen personelle und organisatorische Belange ihrer Dienststelle und nehmen damit eigene Angelegenheiten wahr.⁴⁾ Ob der Verwaltungsträger selbst, bei dessen Dienststelle die Personalvertretung besteht, eine Körperschaft ist und die Personal- und Organisationsangelegenheiten für ihn daher auch eigene Angelegenheiten sind, ist davon völlig unabhängig.

II. Körperschaften des Privatrechts

Vereinzelte können auch Körperschaften des Privatrechts Träger öffentlicher Verwaltung sein⁵⁾ und als solche eigene Angelegenheiten haben. "Beliebene Verbände"⁶⁾ sind z. B. die Marktverbände der Ernährungswirtschaft, zu denen sich die berufsständischen Organisationen der an Erzeugung und Vertrieb bestimmter Lebensmittel Beteiligten in

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 25 IX a.

2) Art. 40 I GG.

3) §§ 7, 9, 12 (Bundes-)Personalvertretungsgesetz.

4) GRABENDORFF-WINDSCHEID, § 1 BPersVG, Erl. 1: "Die Aufgabe der Personalvertretungen ist die Vertretung der Bediensteten in den sie berührenden Angelegenheiten."

5) S. oben S. 18 ff.

6) HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I S. 533.

privatrechtlicher Form ¹⁾ zusammenschließen können. ²⁾ Wenn z. B. ein Verband die berufsständischen Organisationen der Landwirtschaft, der Molkereien und des Milchhandels eines Bundeslandes, also all derer zusammenfaßt, die in diesem Land von der Milchwirtschaft unmittelbar betroffen sind, kann die oberste Landesbehörde diesen Verband unter bestimmten Voraussetzungen als Landesvereinigung anerkennen. ³⁾ Entsprechendes gilt für andere Zweige der Ernährungswirtschaft. ^{4) 5)} Der Staat kann diese Verbände zur Vorbereitung und Durchführung einiger Maßnahmen auf dem Gebiete der Milchwirtschaft, der Fleischwirtschaft usw. heranziehen; ⁶⁾ sie handeln dann schlicht-hoheitlich; ⁷⁾ die Landesvereinigungen der Ernährungswirtschaft sind deshalb beliebene Verbände ⁸⁾ mit

-
- 1) KUNZE, § 14 Milch- und FettG, Erl. I; HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 266; BACHOF: AÖR Bd. 83 (1958), S. 242; BGH, U. v. 5.7.1957 - I Z R 3/56: NJW 1957, S. 1597 f.
 - 2) §§ 19, 20 Vieh- und FleischG; § 14 Milch- und FettG; § 7 ZuckerG; § 7 FischG.
 - 3) § 14 I, II Milch- u. FettG.
 - 4) § 19 Vieh- u. FleischG; KUNZE, Erl. zu § 7 ZuckerG u. § 7 FischG.
 - 5) Da diese Verbände nicht öffentlich-rechtlich organisiert sind, gibt es keine Zwangsmitgliedschaft aller Betroffenen. Diese wird ersetzt durch die Bestimmung, daß der Beitritt anderer berufsständischer Organisationen desselben Wirtschaftszweiges in den Verbandsatzungen nicht ausgeschlossen sein darf (§ 14 II Ziff. 3 Milch- u. FettG, § 19 III Ziff. 3 Vieh- u. FleischG). Obwohl im ZuckerG und im FischG eine entsprechende Vorschrift fehlt, dürfte dort das gleiche gelten (s. KUNZE, § 7 ZuckerG und § 7 FischG).
 - 6) § 14 I Milch- u. FettG; § 19 I, II Vieh- u. FleischG; § 7 I ZuckerG; § 7 FischG.
 - 7) BGH, U. v. 5.7.1957 - I Z R 3/56: NJW 1957, S. 1597 (1598); KUNZE, § 14 Milch- u. FettG, Erl. I.
 - 8) HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 280; KÖTTGEN: JÖR nF Bd. 11 (1962), S. 301 f.

eigenen Angelegenheiten und, da sie nur einer Rechtsaufsicht unterliegen¹⁾, Selbstverwaltungs-träger.

Schließlich können die privatrechtlichen Körperschaften, die, ohne Beliehene zu sein, Träger öffentlicher Verwaltung sind²⁾, eigene Angelegenheiten haben. Z. B. besteht die Deutsche Forschungsgemeinschaft aus den wissenschaftlichen Hochschulen³⁾ und den umfassenden wissenschaftlichen Vereinigungen⁴⁾, also den Organisationen, die von einer planvollen Verteilung der Forschungsmittel im gesamten Bundesgebiet besonders betroffen sind. Wenn die Deutsche Forschungsgemeinschaft in diesem ihrem satzungsgemäßen Bereich tätig wird⁵⁾, verwaltet sie daher eigene Angelegenheiten.

III. Ausscheidende Rechtsformen

Da Anstalten und Stiftungen nicht mitgliedschaftlich verfaßt sind, haben sie keine eigenen Angelegenheiten in diesem Sinne.⁶⁾

1) § 14 IV Milch- u. FettG; § 19 III Ziff. 5 Vieh- u. FleischG. Entsprechendes gilt für die anderen Marktverbände; vgl. KUNZE, § 7 ZuckerG u. § 7 FischG.

2) S. oben S. 19 f.

3) Gegenüber den wissenschaftlichen Hochschulen ist die Forschungsgemeinschaft der umfassendere Verband; ihre Zuständigkeiten sind jedoch spezieller als die der Hochschulen.

4) § 3 der Satzung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (abgedruckt im Tätigkeitsbericht der Deutschen Forschungsgemeinschaft für das Jahr 1965, S. 367 ff).

5) Das gehört u.a. zu den Vereinszwecken (§ 1 der Satzung, Quelle wie in Fußnote 4).

6) Bezüglich der Anstalten HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, S. 115.

Wenn man von eigenen Angelegenheiten einer Stiftung spricht, kann es sich nicht um eigene Angelegenheiten des Trägers handeln; denn zur Erfüllung seiner eigenen Angelegenheiten darf ein Verwaltungsträger keine Stiftung errichten.¹⁾

Anstalten nehmen einzelne Angelegenheiten ihrer Träger wahr. Aus der externen Trägerschaft läßt sich kein Kreis eigener Angelegenheiten der Anstalten ermitteln.

Häufig ist der Einfluß, den der Anstaltsträger auf die Anstalt ausübt, dergestalt eingeschränkt, daß die Benutzer der Anstalt oder sonstige Interessenten auf die Tätigkeit der Anstalt einwirken können. Die Rechte dieser Personen sind manchmal darauf beschränkt, in beratenden Gremien vertreten zu sein, z. B. in den Beiräten der Landeszentralbanken.²⁾ In anderen Fällen sind die Interessenten bei Besetzung entscheidender Organe zu hören, z. B. der Verwaltungsräte des Stabilisierungsfonds für Wein³⁾ und der Krditanstalt für

1) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 102 III a 2.

2) Nach § 9 BBankG sind bei den Landeszentralbanken Beiräte zu bilden aus Vertretern des Kreditgewerbes und der übrigen Wirtschaft. Die Mitglieder sind nicht nur Sachverständige, sondern eine Art Interessenvertreter (KAISER, S. 286; a.A. v. SPINDLER-BECKER-STARKE, § 9 BBankG, Anm. 2), wenn sie auch nicht von Interessenten bestimmt werden (§ 9 III BBankG).

3) Der Verwaltungsrat des Stabilisierungsfonds für Wein besteht überwiegend aus Vertretern des Weinbaues, des Weinhandels und der Winzergenossenschaften (§ 13 I WeinwirtschaftsG). Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ernennt die Mitglieder nach Anhörung der beteiligten Wirtschaftskreise (§ 13 II WeinwirtschaftsG).

Wiederaufbau¹⁾). Die Mitglieder der Verwaltungs-
räte der Einfuhr- und Vorratsstellen²⁾, der
Mühlenstelle³⁾ und der Bundesanstalt für den
Güterfernverkehr⁴⁾ ernennt der zuständige Mini-

-
- 1) § 7 I Ziff. 5 - 7 KfWG.
 - 2) Die Verwaltungsräte der Einfuhr- und Vorrats-
stellen für Getreide und Futtermittel (§§ 7 ff
GetreideG), für Schlachtvieh, Fleisch- und
Fleischerzeugnisse (§§ 16 ff Vieh- und FleischG)
und für Fette (§§ 15 ff Milch- und FettG) sowie
der Einfuhrstelle für Zucker (§§ 8 ff ZuckerG)
bestehen zum Teil aus Interessenvertretern der
betroffenen Wirtschaftskreise. Der zuständige
Minister ernennt die Mitglieder auf Vorschlag
der beteiligten Wirtschaftsgruppen (§ 7 IV
GetreideG, § 16 Vieh- u. FleischG, § 15 IV
Milch- u. FettG, § 8 IV ZuckerG iVm den Sat-
zungen der Einfuhr- und Vorratsstellen, z. B.
§ 8 III der Satzung der Einfuhr- und Vorrats-
stelle für Getreide und Futtermittel, ver-
öffentlicht als Anlage zur 1. Durchführungs-
verordnung zum GetreideG vom 3.2.1951 - BGBl.
I S. 82).
 - 3) Der Verwaltungsrat der Mühlenstelle besteht
fast ausschließlich aus Vertretern der betrof-
fenen Wirtschaftskreise (§ 5 GetreideG
iVm § 8 der Satzung der Mühlenstelle vom
17.12.1951 - BGBl. I, S. 972). Der Bundesmini-
ster für Ernährung, Landwirtschaft und For-
sten bestellt die Mitglieder auf Vorschlag der
berufsständischen Spitzenorganisationen (§ 9
I der Satzung der Mühlenstelle).
 - 4) Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für den
Güterfernverkehr besteht überwiegend aus Ver-
tretern aller am Güterfernverkehr Interessier-
ten (§ 62 I GüKG; s. auch HEIN-EICHHOFF-
PUKALL-KRIEN-JOSEPH, § 62 GüKG, Anm. 1).
Der Bundesminister für Verkehr ernennt die
Mitglieder auf Vorschlag der Organisationen
der beteiligten Wirtschaftskreise (§ 62 I 2,
II GüKG).

ster dagegen zum Teil auf Vorschlag¹⁾ der interessierten Wirtschaftskreise. Für die Besetzung von Organen der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung²⁾ steht Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein Vorschlagsrecht zu³⁾.

Wenn der Staat solche Vorschlagsrechte einräumt, sichert er sich aber seinen Einfluß auf den jeweiligen Verwaltungsträger durch eine über die Rechtsaufsicht hinausgehende Aufsicht⁴⁾ oder

-
- 1) JECHT (S. 120 f) nimmt an, der Bundesminister könne alle vorgeschlagenen Personen ablehnen und um neue Vorschläge bitten. Falls JECHT hiermit sagen will, daß der Bundesminister auch dann nicht an einen Vorschlag gebunden ist, wenn der Vorschlagsberechtigte darauf beharrt, ist dem nicht zuzustimmen. Die von JECHT angeführte Stelle bei HEIN-EICHHOFF-PUKALL-KRIEN-JOSEPH (§ 62 GüKG, Anm. 2) kann nicht in diesem Sinne verstanden werden. Es heißt dort nur, der Minister müsse neue Vorschläge erbitten, wenn er die alten ablehnen wolle. Zu der Frage, ob er das gegen den Willen des Vorschlagsberechtigten durchsetzen kann, findet sich dort nichts. Im übrigen wäre die Bestimmung des § 62 II GüKG, daß von jedem Vorschlagsberechtigten mit Ausnahme der Bundesbahn und der Landesverkehrsbehörden die doppelte Zahl vorzuschlagen ist, sinnlos, wenn der Minister auf einer beliebigen Zahl weiterer Vorschläge bestehen könnte.
 - 2) Sie ist entgegen dem Gesetzeswortlaut (§ 2 AVAVG) Anstalt, nicht Körperschaft, da die Versicherten ihr nicht als Mitglieder angehören (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 100 I c 1; a.A. KÖTTGEN, JÖR nF Bd. 3 - 1954 -, S. 131; JECHT, S. 42 f).
 - 3) §§ 3 ff AVAVG.
 - 4) So bei den Einfuhr- und Vorratsstellen (z. B. § 7 V GetreideG) bei der Mühlenstelle (§ 5 VIII GetreideG; s. dazu KUNZE, § 5 GetreideG, und MODEST, § 5 GetreideG, Rdn. 4) und bei der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (§ 76 GüKG, s. dazu KREBS, § 76 GüKG, und RUWE, § 76 GüKG, Anm. 1).

andere weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten¹⁾ und erhält damit seine (externe) Trägerschaft des Verbandes; die Benutzer oder sonstigen Interessenten werden nicht zu dessen Trägern. Die genannten Anstalten nehmen daher wie alle anderen keine eigenen Angelegenheiten der hier dargestellten Art wahr, sondern solche ihres externen Trägers, in den genannten Beispielen des Staates.

Wenn der Sprachgebrauch trotzdem einigen Anstalten, so den Rundfunkanstalten²⁾ und der Bundesbank, eigene Angelegenheiten zubilligt, so bringt dies nur zum Ausdruck, das diese Anstalten Angelegenheiten wahrnehmen, auf die der Staat als Anstalts-träger nur noch geringen Einfluß nimmt. Wenn der Staat hier über eine Rechtsaufsicht hinaus tätig würde, wäre eine sachgerechte Aufgabenerfüllung gefährdet. Diese "eigenen Angelegenheiten" sind mit dem oben beschriebenen eigenen Angelegenheiten von Körperschaften nicht gleichzusetzen.

§ 19 Die Auslegung der Verfassungsgarantien der Selbstverwaltung

I. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz

Der Kreis der eigenen Angelegenheiten eines Verwaltungsträgers ist nach der gewonnenen Begriffs-

1) So bei der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch die Möglichkeit zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften und Richtlinien. S. dazu Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 100 I c 1 u. 3.

2) SALZWEDEL: VVDStRL, Heft 22, S. 231 ff.

bestimmung sehr groß. Die Verfassungsnormen, die die Worte "eigene Angelegenheiten" verwenden oder durch entsprechende andere Formulierungen einen Kreis von Angelegenheiten bezeichnen, der einem Verwaltungsträger gewährleistet ist, erhalten dadurch einen weiten Anwendungsbereich. Dies stimmt mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überein. Hiernach sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen, die die Gemeinde besonders treffen.¹⁾ Das sind aber die Angelegenheiten, die die Einwohner unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen, also die eigenen Angelegenheiten. So ist es keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, wenn die Gemeindebürgerschaft als solche zu der Frage Stellung nimmt, ob die Bundeswehr überhaupt Waffen bestimmter Art erhalten soll.²⁾ Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und damit eigene Angelegenheit der Gemeinde ist es dagegen, die Meinung ihrer Einwohner dazu festzustellen und zum Ausdruck zu bringen, ob eine konkrete

1) BvFG, U. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58: BvFGE 8, S. 122 ff (134): "Die Gemeinde kann zwar gegen eine sie speziell berührende staatliche Maßnahme protestieren (z.B. wenn sie als Einfuhrhafen durch einen neuen Zolltarif empfindlich geschädigt wird); sie überschreitet aber die ihr gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen faßt oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders trifft, sondern der Allgemeinheit - ihr nur sowie allen Gemeinden - eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt." Der vom BvFG erwähnte Zolltariffall ist schon vom proVG zugunsten der Gemeinde entschieden worden (U. v. 10.3.1886 - Rep. I. B. 47/85: proVGE 13, S. 89 ff).

2) BvFG, U. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58: BvFGE 8, S. 122 ff(134).

militärische Anlage auf dem Gemeindegebiet errichtet werden soll.¹⁾

Wird der Kreis der eigenen Angelegenheiten so weit gefaßt, ergibt sich aus den Verfassungsbestimmungen auch eine Garantie der Einheit der örtlichen Verwaltung.²⁾

Diesen weiten Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kann der Gesetzgeber jedoch jederzeit auf Grund des Gesetzesvorbehaltes einschränken, wenn er dabei den Wesenskern des Selbstverwaltungsrechtes nicht verletzt.³⁾ Nur die von WEBER vertretene Ansicht, mit den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sei den Gemeinden unentziehbar ein bestimmter Kreis von Angelegenheiten gewährleistet,⁴⁾ würde dazu zwingen, den Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wesentlich enger zu fassen.⁵⁾ Angelegenheiten, die viele Gemeinden von jeher erledigen, dürften dann schon nicht mehr als Angelegenheiten der örtlichen Gemein-

-
- 1) BVfG, U. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58: BVfGE 8, S. 122 ff (134).
 - 2) PARTSCH, S. 314; STERN: Bonner Kommentar, Art. 28 GG, Rdn. 93; GÖNNENWEIN, Gemeinde-recht, S. 36; s. auch ELLERINGMANN, Grundlagen, S. 36.
 - 3) v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 GG, Anm. IV 1 d; MAUNZ: MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, Rdn. 31, 32; STERN: Bonner Kommentar, Art. 28 GG, Rdn. 114; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 716; PARTSCH, S. 303 f; BVfG, U. v. 20.3.1952 - 1 BvR 267/51 (Offenbach-Urteil): BVfGE 1, S. 167 ff (175 f).
 - 4) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 49 ff.
 - 5) PARTSCH, S. 303.

schaft bezeichnet werden,¹⁾ weil sie in einem oder mehreren Bundesländern den Gemeinden genommen sind und dies allgemein als verfassungsmäßig gilt. Außerdem hat das Grundgesetz selbst bereits einige Angelegenheiten, die mindestens teilweise örtlichen Charakters sind, so Bahn-, Post- und Finanzverwaltung, staatlichen Sonderbehörden zugewiesen.²⁾

II. Die Garantien der kommunalen Selbstverwaltung in den Landesverfassungen

Die Verfassungen der westdeutschen Flächenstaaten mit Ausnahme der bayrischen machen in fast gleichlautenden Vorschriften die Gemeinden zu alleinigen Trägern der öffentlichen Angelegenheiten in ihrem Gebiet, soweit nicht durch Gesetz die Zuständigkeit eines anderen Verwaltungsträgers begründet ist.³⁾ Mehrfach wird der Kreis der hiermit den Gemeinden unter Gesetzesvorbehalt zugewiesenen Angelegenheiten für weiter gehalten als der der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.⁴⁾ Bei WEBER⁵⁾ folgt dies zwingend aus seiner vorhin abgelehnten engen Begrenzung

1) PARTSCH, S. 303 f; s. auch JESCH: DöV 1960, S. 739.

2) PARTSCH, S. 303.

3) Art. 71 II 1 bwVf; Art. 137 I heVf; Art. 44 III ndsVf; Art. 78 II nwVf; Art. 49 I rhpfVf; Art. 123 saVf; Art. 39 I schlhLS.

4) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 48 ff; BECKER: Die Grundrechte IV, 2, S. 730; BERKENHOFF, S. 28; GELLER-KLEIN-RAHM-FLECK, Art. 78 nwVf, Anm. 6 c; ZUHORN-HOPPE, S. 54 f.

5) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 48 ff.

der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Andere übernehmen diese Prämisse WEBERS nicht, wollen aber trotzdem unter Berufung auf ihn ohne weitere eigene Begründung die beiden Begriffe unterschiedlich weit fassen.¹⁾

Die genannten Vorschriften der Landesverfassungen gewährleisten der einzelnen Gemeinde nur die Tätigkeit in ihrem Gebiet. Die Gemeinde kann unter Berufung hierauf lediglich in bezug auf ihr Gebiet und die Personen und Gegenstände, die sich darin befinden, handeln. Damit sind die Angelegenheiten, die die Landesverfassungen den Gemeinden zuweisen, solche, die die Bewohner dieses Gebietes unmittelbarer betreffen als andere Personen. Das sind aber die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden im hier entwickelten Sinne bzw. die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Die genannten Landesverfassungen stimmen insoweit inhaltlich mit dem Grundgesetz überein.²⁾ Das gilt auch für die bayrische Verfassung, die den Gemeinden ausdrücklich die "eigenen Angelegenheiten" unter Gesetzesvorbehalt zuweist.³⁾

-
- 1) GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 78 nwVf, Anm. 6 c; BERKENHOFF, S. 28.
 - 2) S. BVfG, U. v. 23.7.1957 - 2 BvF 3/56: BVfGE 6, S. 104 ff(117). Hiernach ergibt sich aus Art. 78 II nwVf auch nur die Garantie der Allseitigkeit des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinden.
 - 3) Art. 11 II 2 bayVf. Vgl. bayVfGH, Entsch. v. 1.10.1964 - Vf 74-VII-63: bayVfGHE nF 17, S. 84 ff(92); bayVfGH, Entsch. v. 23.12.1957 - Vf 107, 114, 117-VII-56: bayVfGHE nF 10, S. 113 ff(121); NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-ZACHER, Art. 83 bayVf, Rdn. 3.

Bezüglich dieser ihrer Angelegenheiten¹⁾ bzw. ihres eigenen Wirkungskreises²⁾ unterliegen die Gemeinden kraft Verfassungsrechts nur einer Rechtsaufsicht, sofern nichts anderes gesetzlich bestimmt ist.³⁾ Die Fach- und Sonderaufsicht ist nicht unabänderlich auf die den Gemeinden zusätzlich übertragenen Angelegenheiten beschränkt. Die eigenverantwortliche Erledigung der eigenen Angelegenheiten ist den Gemeinden nur unter Gesetzesvorbehalt gewährleistet.⁴⁾ Das ermöglicht dem Staat nicht nur, eine eigene Angelegenheit den Gemeinden völlig zu entziehen, sondern auch, sie den Gemeinden dergestalt zu belassen, daß ihm ein größerer Einfluß durch eine verschärfte Aufsicht zusteht.⁵⁾ Nur darf der Staat hierbei den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht antasten.⁶⁾

1) Art. 71 I 2 bwVf; Art. 137 III 1 heVf; Art. 44 I ndsVf; Art. 49 III 1 rhpfVf.

2) Art. 82 IV 2 bayVf.

3) Art. 75 I bwVf; Art. 83 IV 2 bayVf; Art. 137 III heVf; Art. 44 V ndsVf; Art. 78 IV nwVf; Art. 49 III rhpfVf; Art. 127 saVf; Art. 39 III schlhLS. In Art. 28 II 1 GG ergibt sich das aus den Worten: "in eigener Verantwortung zu regeln".

4) Art. 28 I 1 GG; Art. 71 I 2 bwVf; Art. 11 II 2 bayVf; Art. 137 I 2 heVf und die anderen Landesverfassungen entsprechend.

5) S. MÜLLER: Verwaltungsarchiv 1963, S. 188; JESCH: DöV 1960, S. 740; vgl. auch KÖTTGEN, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, S. 76. Nach PARTSCH (S. 307) ist unter den Auftragsangelegenheiten auch eine Menge örtlicher Angelegenheiten zu finden.

6) MAUNZ: MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, Rdn. 33; v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 28 GG, Anm. IV 1 b (S. 706).

III. Die Garantien zugunsten der Studenten

Die verschiedentlich in den Verfassungen¹⁾ genannten eigenen Angelegenheiten der Studenten sind zu definieren als die Angelegenheiten, die die Studenten unmittelbarer betreffen als andere Personen. Darunter fallen nicht alle Hochschulangelegenheiten, sondern nur die, von denen die Studenten auch im Verhältnis zu den anderen Hochschulmitgliedern unmittelbarer berührt werden, also z. B. soziale Angelegenheiten der Studenten²⁾. Nur hierauf beziehen sich diese Verfassungsgarantien der Beteiligung der Studenten an der akademischen Selbstverwaltung.

§ 20 Das Recht eines Verwaltungsträgers zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung seiner eigenen Angelegenheiten

I. Das Recht zur Wahrnehmung

a) Körperschaften des öffentlichen Rechts

Wie die Behandlung der eigenen Angelegenheiten in den Verfassungen gezeigt hat, darf nicht jede Körperschaft des öffentlichen Rechts alle

1) Art. 138 II 2 bayVf; Art. 39 II rhpfVf; Art. 33 II 3 saVf.

2) Vgl. THIEME, Hochschulrecht, S. 338.

ihre eigenen Angelegenheiten selbst wahrnehmen.¹⁾
Dennod ist der Begriff der eigenen Angelegenheiten für die Abgrenzung des Zuständigkeitsbereiches eines mitgliedschaftlich verfaßten Verwaltungsträgers nicht bedeutungslos.

In einigen Fällen ist einer Körperschaft ausdrücklich der Kreis ihrer eigenen Angelegenheiten als Tätigkeitsbereich zugewiesen unter dem Vorbehalt gesetzlichen Satzunges einzelner eigener Angelegenheiten.²⁾

1) Bedenken gegen die Befriedigung eigener Angelegenheiten durch Träger öffentlicher Verwaltung könnten sich daraus ergeben, daß niemand eine Amtshandlung vornehmen darf, die ihm selbst einen Vor- oder Nachteil bringen kann (s.z.B. § 23 I NWGO; § 15 I Ziff. 2 des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes). Die Organwähler einer Körperschaft sind meistens zugleich Mitglieder derselben. Sie dürften dann viele der eigenen Angelegenheiten der Körperschaft nicht erledigen, weil dies Angelegenheiten sind, die sie besonders betreffen, und ihnen dadurch oft ein unmittelbarer Vor- oder Nachteil erwächst. Dem hat der Gesetzgeber durch Ausnahmebestimmungen Rechnung getragen. Wenn das besondere Betroffensein der Organwähler sich lediglich aus ihrer Zugehörigkeit zu einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe ergibt, deren gemeinsame Interessen die Angelegenheit berührt, sind sie von der Wahrnehmung dieser Angelegenheit nicht ausgeschlossen (§ 23 III NWGO; § 15 I Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes). Das ermöglicht oftmals erst die Verwaltung eigener Angelegenheiten.

2) So den Gemeinden z. B. durch Art. 44 I hVf und §§ 1 I 1, 2 I SchlhGO.

Oft ist für Körperschaften des öffentlichen Rechts ein gesetzlicher Aufgabenkatalog aufgestellt, z. B. für die Bundesnotarkammer¹⁾ und die Bundesrechtsanwaltskammer.²⁾ Dadurch sind diese Körperschaften jedoch nicht notwendig auf die Erledigung der ausdrücklich zugewiesenen Angelegenheiten beschränkt. Die Zuständigkeit einer Körperschaft des öffentlichen Rechts "erstreckt sich auf den Bereich, der im Blick auf den mit dem korporativen Zusammenschluß ihrer Mitglieder erkennbar verfolgten Zweck als der Körperschaft zugedachter Wirkungskreis festzustellen ist".³⁾ Mit dem Zusammenschluß bestimmter Personen zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verfolgt der Staat erkennbar den Zweck, für die öffentlichen Angelegenheiten einen Verwaltungsträger zu schaffen, die die Mitglieder der Körperschaft unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen; das aber sind die eigenen Angelegenheiten der Körperschaft.⁴⁾ Jede Körperschaft des öffentlichen Rechts darf deshalb in jeder eigenen Angelegenheit tätig werden, sofern dies nicht gesetzlich untersagt oder die betreffende Angelegenheit einem anderen Verwaltungsträger zur alleinigen Erledigung zugewiesen ist. Der Tätigkeitsbereich ist also auch, soweit das nicht ausdrücklich geschehen ist, durch eine

1) § 78 BNotO.

2) § 177 BRAO.

3) BGH, Beschl. v. 7.11.1960 - AnwZ (P) 1/60: NJW 1961, S. 220(221).

4) Vgl. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 1; Eigene Angelegenheiten sind "solche Angelegenheiten, die sich von Rechts wegen aus dem Sinn und Zweck eben dieses Verwaltungsträgers ... ergeben". S. auch FRÖHLER, S. 8.

Generalklausel bestimmt,¹⁾ deren Umfang sich mit dem der eigenen Angelegenheiten der jeweiligen Körperschaft deckt.²⁾

Einschränkungen dieser Generalklausel ergeben sich insbesondere dann, wenn mehrere einander nachgeordnete Verbände bestehen.³⁾ Da die eigenen Sachangelegenheiten des engeren Verbandes auch eigene Angelegenheiten des umfassenderen Verbandes sind, wären eigentlich beide häufig für dieselbe Angelegenheit zuständig. Diese Kollisionen sind meistens zugunsten des einen oder des anderen Verbandes gesetzlich entschieden.

-
- 1) Für die Notarkammern SEYBOLD-HORNIG, § 67 BNotO, Anm. 6, u. § 78 BNotO, Anm. 1 u. 2, sowie SAAGE, § 90 BNotO, Anm. 2. Eine ausdrückliche Generalklausel findet sich für die Rechtsanwaltskammern in § 89 I 2 BRAO (vgl. KALSBACH, § 89 BRAO, Anm. 1, und § 73 BRAO, Anm. 1). Eine ausdrückliche Generalklausel fehlt wiederum für die Bundesrechtsanwaltskammer; dazu die oben zitierte Entscheidung des BGH (Beschl. v. 7.11.1960 - AnwZ (P) 1/60: NJW 1961, S. 220 f).
 - 2) Die generelle Berechtigung, eigene Angelegenheiten zu erledigen, macht eine besondere gesetzliche Zuweisung einzelner dieser Angelegenheiten nicht entbehrlich. Einmal ist eine besondere gesetzliche Vorschrift nötig, wenn die Körperschaft zur Wahrnehmung einer bestimmten Angelegenheit besonders verpflichtet werden soll. Zum andern ist immer dann eine gesetzliche Norm erforderlich, wenn die Körperschaft das Recht erhalten soll, obrigkeitlich gegenüber Zivilpersonen oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu handeln.
 - 3) Z. B. Gemeinde, Amt, Kreis, Landschaftsverband; s. oben S. 53 ff.

den,¹⁾ doch bleibt die Grenzziehung oft unklar. Letzteres gilt besonders für die Aufgabenbereiche von Gemeinde und Landkreis.²⁾ So kann es vorkommen, daß diese beiden Körperschaften in derselben Angelegenheit tätig werden.³⁾

Wenn eine Körperschaft des öffentlichen Rechts in einer Angelegenheit tätig wird, die ihr nicht besonders zugewiesen ist, folgt daraus also nicht notwendig, daß die Körperschaft ihren zulässigen Tätigkeitsbereich überschreitet. Nur wenn es sich auch nicht um eine eigene Angelegenheit der Kör-

-
- 1) Z. B. sind die Samtgemeinden (Ämter) nur für die Angelegenheiten zuständig, die ihnen der Staat, der Landkreis oder die Gemeinde besonders zugewiesen haben. S. z. B. § 3 nwAmtsO, §§ 3-5 schlhAmtsO. Ferner sind die Landschaftsverbände und die Zweckverbände auf die Wahrnehmung der ihnen ausdrücklich zugewiesenen Angelegenheiten beschränkt (s. § 5 nwLandschaftsverbandsO und WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, § 5 nwLandschaftsverbandsO, Rdn. 1; § 4 I nwKomGemG und Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 91 VI).
 - 2) S. z. B. § 2 nwGO und § 2 I nwLKO. Eine genaue Begriffsbestimmung der überörtlichen Angelegenheiten gibt es nicht (Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 89 VII a 1; WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, § 2 nwLKO, Rdn. 7). Prinzipien für eine Abgrenzung versucht das OVG Münster aufzustellen (U. v. 20.10.1965 - III A 630/64 -: DVBl. 1966, S. 342, mit kritischer Anmerkung von WAGENER).
 - 3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 89 VII a 1; WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, § 2 nwLKO, Rdn. 7. Meistens entsteht hierdurch kein Streit, weil die Tätigkeit des einen Verbandes den anderen in der Regel finanziell entlastet. Dagegen bringt die Errichtung einer Sparkasse dem Gewährträger eine gute Einnahme, so daß er Sparkassen anderer Gewährträger in seinem Gebiet ungern duldet. S. dazu das Urteil des OVG Münster vom 20.10.1965 - III A 630/64 -: DVBl. 1966, S. 342.

perschaft handelt oder die Wahrnehmung der Angelegenheit der Körperschaft untersagt ist, überschreitet sie ihren Kompetenzbereich¹⁾, so daß ihr Handeln rechtlich unwirksam ist.²⁾

b) Körperschaften des Privatrechts

Die privatrechtlich organisierten Körperschaften, die Träger öffentlicher Verwaltung sind,³⁾ können dagegen jeweils nur einzelne oder speziell bestimmte eigene Angelegenheiten wahrnehmen.⁴⁾ Sonst läge ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. IV GG vor, wonach hoheitliche Verwaltung in der Regel Beamten zu übertragen ist.⁵⁾ Ein Verband darf deshalb als Beliehener nur die Hoheitsfunktionen erledigen, die ihm der Staat ausdrücklich zugewiesen hat; der Tätigkeitsbereich privatrechtlich organisierter Verbände, die, ohne Beliehene zu sein, Träger öffentlicher Verwaltung sind⁶⁾, beschränkt sich auf die Angelegenheiten, die die Verbandssatzung nennt.

1) Vgl. BVfG, U. v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58 -: BVfGE 8, S. 122 ff (133 ff); Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 1.

2) S. BGH, U. v. 28.2.1956 - I ZR 84/54 -: BGHZ 20, S. 119 ff (122); Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 IV b 1; KLOTZ: DöV 1964, S. 181 ff.

3) S. oben S. 18 ff.

4) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 104 II b.

5) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 104 II b.

6) S. oben S. 19 f.

II. Das Recht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung

Die eigenen Angelegenheiten, die eine Körperschaft erledigen darf, nimmt sie in der Regel, also wenn nichts anderes gesetzlich bestimmt ist, eigenverantwortlich wahr, d.h. die Staatsaufsicht ist auf eine Rechtsaufsicht beschränkt.¹⁾

Hinsichtlich eines Teils der eigenen Angelegenheiten ist jedoch bei vielen Körperschaften, insbesondere bei den Kommunen, eine staatliche Zweckmäßigkeitsaufsicht gesetzlich angeordnet.²⁾ Andererseits ist es möglich, daß Verwaltungsträger fremde Angelegenheiten wahrnehmen und dabei nur einer Rechtsaufsicht unterstehen.³⁾

-
- 1) S. z. B. für die Gemeinden Art. 75 I bwVf und die anderen Verfassungen entsprechend; vgl. oben S. 69.
 - 2) Z. B. ist der Feuerschutz für die Gemeinden und Landkreise in Nordrhein-Westfalen Pflichtaufgabe nach Weisung (§§ 5 I, 15 des nw Gesetzes über den Feuerschutz und die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen vom 25. 3. 1958 - nwGVBl. S. 101). In anderen Ländern, z. B. Hessen, ist der Feuerschutz Selbstverwaltungsangelegenheit (§ 1 des hess. Brandschutzgesetzes vom 19. 5. 1951 - GVBl. S. 30). S. auch PARTSCH, S. 307 und oben S. 44, 69.
 - 3) So alle Anstalten, die mindestens hinsichtlich eines Teils ihrer Tätigkeit nur einer Rechtsaufsicht unterliegen, z. B. die Bundesbank (§ 12 BBankG) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (§ 12 I KfWG). Vereinzelt können auch Körperschaften fremde Angelegenheiten lediglich unter Rechtsaufsicht wahrnehmen. Diese Möglichkeit schaffen für die Gemeinden z.B. Art. 8 III bayGO und Art. 78 III, IV nwVf. Danach steht es dem Gesetzgeber frei, bei der Übertragung fremder Angelegenheiten auf die Gemeinden dem Staat ein Fachweisungsrecht vorzubehalten oder hierauf zu verzichten (s. oben S. 43, 44 Anm. 1).

III. Abschnitt: Die Verwaltung eigener Angelegen-
heiten als Begriffsmerkmal des
Selbstverwaltungsträgers

§ 21 Die Beschränkung der Bezeichnung "Selbst-
verwaltungsträger" auf eigene Angelegen-
heiten erledigende Verwaltungsträger

I. Die möglichen Definitionen

Wenn die eigenen Angelegenheiten im hier entwickelten Sinne in den Verfassungen des Bundes und der Länder teils unter dieser Bezeichnung, teils unter anderem Namen, als Tätigkeitsbereich von Selbstverwaltungsträgern genannt sind¹⁾, folgt daraus noch nicht, daß die Verwaltung eigener Angelegenheiten unerläßliches Merkmal des Selbstverwaltungsträgers ist.

Es ist möglich, den Selbstverwaltungsträger als denjenigen unterstaatlichen Verwaltungsträger zu bestimmen, der in der Lage ist, eigenverantwortlich unter staatlicher Aufsicht zu handeln, und Autonomie besitzt.²⁾ Man kann aber noch weiter fordern, daß er eigene Angelegenheiten verwaltet. Keine dieser beiden Begriffsbestimmungen ist logisch falsch, dem Begriffsbildung und Terminologie können nicht unwahr, sondern nur ungeeignet oder unökonomisch sein.³⁾

1) S. oben S. 64 ff.

2) S. oben S. 28.

3) Hans J. WOLFF: AfK 1963, S. 156.

II. Die Kontinuität der Terminologie als ausschlaggebendes Moment

Was der Freiherr vom Stein in der Gemeinde erneuerte, die mitgliedschaftliche Verfassung, die die von der Gemeindeverwaltung Betroffenen zu Trägern der Gemeinde machte,¹⁾ verband sich in der Folgezeit mit dem Worte "Selbstverwaltung". Die Beteiligung Betroffener wurde sogar Merkmal der GNEISTschen Selbstverwaltung im politischen Sinne.²⁾ Für v. GIERKE und PREUSS war die Verwaltung eigener Angelegenheiten durch mitgliedschaftlich verfaßte Verbände unerläßliches Merkmal der Selbstverwaltung.³⁾

Es besteht kein Anlaß, diesen herkömmlich mit dem Worte "Selbstverwaltung" bezeichneten Begriff⁴⁾ nun weiter zu fassen, indem man alles eigenverantwortliche Handeln von Staatsgliedern hierunter zählt. Verwaltung durch vom Staat getragene dezentralisierte Glieder ist eine neue Form der Verwaltung, die neben der herkömmlichen Selbstverwaltung steht⁵⁾; dies sollten Begriffsbildung und Terminologie deutlich machen und nicht verwischen.

Deshalb sollte die Bezeichnung "Selbstverwaltungsträger" weiterhin nur d e n unterstaatlichen Verwaltungsträgern vorbehalten bleiben, die unter staatlicher Aufsicht eigenverantwortlich eigene Angelegenheiten erledigen und Autonomie besitzen.

1) S. oben S. 11 f.

2) S. oben S. 12 ff.

3) S. oben S. 14 f.

4) S. BVfG, Beschl.v.12.7.1960 - 2 BvR 373, 442/60: BVfGE 11, S.266 ff(275 f):"Kommunale Selbstverwaltung - wie sie heute verstanden wird - bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten,..."

5) S. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 77 I b.

Andere unterstaatliche Verwaltungsträger, die unter staatlicher Aufsicht eigenverantwortlich handeln können, sollten als dezentralisierte Träger mittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet werden, sofern sie nicht zur mittelbaren Verwaltung eines Selbstverwaltungsträgers gehören.

Der Kreis der Selbstverwaltungsträger beschränkt sich damit entsprechend der häufig aufgestellten Forderung¹⁾ auf Körperschaften, weil nur diese eigene Angelegenheiten haben.

§ 22 Zusammenfassung

Es ist zulässig, Verwaltungsträger danach zu unterscheiden, welcher Art die Angelegenheiten sind, die sie erledigen dürfen. Es handelt sich dabei nicht um eine Unterscheidung nach den verfolgten Zwecken, sondern nach den zustehenden Rechten.

Wenn die unterstaatlichen Verwaltungsträger ihr Recht, bestimmte Angelegenheiten zu erledigen, auch vom Staate ableiten, hindert das nicht, dieses Recht als ihr eigenes Recht und diese Angelegenheiten als ihre eigenen Angelegenheiten zu bezeichnen; denn auch derivativ erworbene Rechte sind eigene Rechte. In diesem Sinne sind alle Angelegenheiten, die Verwaltungsträger erledigen dürfen, ihre eigenen Angelegenheiten. Es ist aber notwendig, unter den Angelegenheiten, die Verwaltungsträger erledigen, eigene und fremde zu unterscheiden, weil die Verfassungen diese Unterscheidung verwenden.

1) S. die oben S. 28, Anm. 2 und 3, angeführte Literatur.

Eigene und fremde Angelegenheiten von unterstaatlichen Verwaltungsträgern lassen sich nicht danach unterscheiden, ob der Staat in bezug auf sie eine Recht- oder eine Zweckmäßigkeitssaufsicht ausübt. Verfassungsrechtlich eigene Angelegenheiten können ebenso wie fremde Angelegenheiten je zum Teil einer der beiden Aufsichtsarten unterliegen.

Eigene Angelegenheiten eines Verwaltungsträgers sind die Angelegenheiten, die seine Mitglieder unmittelbarer betreffen als andere Personen, unabhängig davon, ob der Verwaltungsträger für diese Angelegenheiten zuständig ist oder nicht. Eine Angelegenheit kann eigene Angelegenheit mehrerer Personenverbände sein, die zueinander im Verhältnis des Teils zum Ganzen stehen.

Eigene Angelegenheiten dieser Art können nur Körperschaften des öffentlichen Rechts, beliebene und in Ausnahmefällen auch nicht beliebene privatrechtliche Verbände haben, die Träger öffentlicher Verwaltung sind.

Dieser Begriff der eigenen Angelegenheiten liegt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zugrunde und führt auch bei der Auslegung der Landesverfassungen zu vernünftigen Ergebnissen.

Aus dem Umstand, daß eine Angelegenheit eigene Angelegenheit eines Verbandes ist, folgt für diesen Verband nicht notwendig das Recht, diese Angelegenheit selbst wahrzunehmen. Die Körperschaft des öffentlichen Rechts darf aber alle

ihre eigenen Angelegenheiten wahrnehmen, es sei denn, daß ihr dies gesetzlich besonders untersagt ist.

Die eigenen Angelegenheiten, die ein Verwaltungsträger wahrnehmen darf, nimmt er, soweit nichts anderes bestimmt ist, eigenverantwortlich, d.h. nur unter Rechtsaufsicht des Staates wahr.

Als Selbstverwaltungsträger sollten nur diejenigen unterstaatlichen Verwaltungsträger bezeichnet werden, die unter staatlicher Aufsicht eigenverantwortlich eigene Angelegenheiten dieser Art erledigen und Autonomie besitzen. Dies entspricht herkömmlicher Terminologie. Andere unterstaatliche Verwaltungsträger, die eigenverantwortlich handeln können, insbesondere Anstalten, sollten als dezentralisierte Träger mittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet werden, sofern sie nicht zur mittelbaren Verwaltung eines Selbstverwaltungsträgers gehören.

Dritter Teil:

Einzelne Verwaltungsträger und die von ihnen erledigten eigenen Angelegenheiten

I. Abschnitt: Gebietskörperschaften

§ 23 Gemeinden

Die Abgrenzung eigener und fremder Angelegenheiten ist im vorstehenden vornehmlich an Hand der Gemeinden entwickelt worden. Es hat sich ergeben, daß nahezu alle Angelegenheiten, die die Gemeinden erledigen, ihre eigenen Angelegenheiten sind. Einmal gehören hierher die Existenzangelegenheiten, also Organisations-, Personal- und Finanzangelegenheiten.¹⁾ Dies ist auch bei allen anderen Selbstverwaltungsträgern der Fall. Zum anderen zählt dazu die große Mehrheit der Sachangelegenheiten, auch der Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung.²⁾

Die Gemeinden nehmen nur wenige fremde Angelegenheiten wahr.³⁾ Dazu besteht auch kaum Bedürfnis, da ein lückenloses Netz kommunaler Verwaltungsträger vorhanden ist und eine Tätigkeit des einen über sein Gebiet hinaus immer schon auf Kosten eines anderen gehen würde.

1) S. oben S. 8 f.

2) Die mit den Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben nach Weisung zusammenhängenden Personal- und Organisationsangelegenheiten werden ohnehin schon als Selbstverwaltungsangelegenheiten angesehen (DRESSEL, S. 89, GÖRG: DöV 1955, S. 277).

3) Hierzu zählen z.B. die oben S. 52 genannten Personenstandsangelegenheiten.

Keine Selbstverwaltungsträger sind die Bezirke oder ähnliche Untergliederungen von Gemeinden, die in den Stadtstaaten bestehen¹⁾ und in einigen anderen Bundesländern eingerichtet werden können.²⁾ Es fehlt ihnen hierzu die Rechtsfähigkeit.³⁾ Allerdings haben die Bezirksbürger zum Teil ein Selbstverwaltungsrecht, das sie durch die Bezirksvertretungen ausüben.⁴⁾

§ 24 Gemeindeverbände und andere Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung

I. Gemeindeverbände

In gleicher Weise erledigen die Gemeindeverbände eigene Angelegenheiten. Dies gilt sowohl für die Samtgemeinden und Landkreise als auch für die höheren Gemeindeverbände, die in einigen Bundesländern bestehen.

a) Samtgemeinden

Samtgemeinden gibt es unter dieser Bezeichnung nur in Niedersachsen.⁵⁾ In Nordrhein-Westfalen⁶⁾,

-
- 1) BlnBezVwG; breOrtsämterG; hmbBezVwG.
 - 2) §§ 75 f bwGO; Art. 60 bayGO; §§ 81-83 heGO; § 54 ndsGO; § 13 nwGO; §§ 57-59 rhpfGO.
 - 3) S. z.B. § 2 I blnBezVeG; § 1 II breOrtsämterG.
 - 4) Z.B. Bezirksverordnetenversammlung gemäß §§ 5 ff blnBezVwG. In den Flächenstaaten ist den Bezirken zum Teil kein Selbstverwaltungsrecht gewährt. Z.B. legt § 13 II nwGO die Bildung der Bezirksausschüsse in die Hand des Rates der Gesamtgemeinde, gibt der Bürgerschaft des Bezirkes also keinen besonderen Einfluß auf die Zusammensetzung.
 - 5) Nds Samtgemeindeverordnung v. 27.6.1963 (GVBl. S. 306).
 - 6) NWAmtsO.

in Rheinland-Pfalz¹⁾, im Saarland²⁾ und in Schleswig-Holstein³⁾ heißen sie Ämter⁴⁾. Auch soweit die Samtgemeinden (Ämter) eigene Sachangelegenheiten einzelner, nicht aller Mitgliedsgemeinden erledigen⁵⁾, handelt es sich um ihre eigenen Angelegenheiten, da die eigenen Sachangelegenheiten eines Selbstverwaltungsträgers niedriger Stufe auch eigene Angelegenheiten des umfassenderen Selbstverwaltungsträgers sind⁶⁾. Bezüglich dieser Angelegenheiten haben sie eine "subsidiäre Allzuständigkeit".⁷⁾

b) Landkreise

Die Allzuständigkeit der Landkreise ist zugunsten der Gemeinden auf die "überörtlichen" eigenen Angelegenheiten beschränkt.⁸⁾ Ob es sich bei einer Angelegenheit um eine überörtliche handelt, ist häufig unklar.⁹⁾ Hier zeigt

-
- 1) Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz v. 25.9.1964 (GVBl. S. 145), Teil B (Amtsordnung).
 - 2) Saarländisches Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise v. 15.1.1964 (ABl. S. 123), Teil B (Amtsordnung).
 - 3) Schleswig-holsteinische Amtsordnung v. 17.6.1952 (GVBl. S. 95).
 - 4) Über die Vorzüge der Bezeichnung "Samtgemeinde" gegenüber der Bezeichnung "Amt" s. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 88 I a. Die verschiedenen Definitionen des Begriffs "Samtgemeinde" stellt SPÖRLEIN (S. 3 ff) zusammen.
 - 5) Dies ist der Fall, wenn nur einzelne Teilgemeinden durch Rechtsvereinbarung Angelegenheiten auf die Samtgemeinden (Ämter) übertragen (z.B. § 3 II 1 nwAmtsO).
 - 6) S. oben S. 53 f.
 - 7) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 88 VI a 1.
 - 8) Z.B. § 2 I nwLKO.
 - 9) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 89 VII a 1; WAGENER, Gemeindeverbandsrecht, § 2 nwLKO, Rdn. 7; s. auch WOITE, S. 85 f. Prinzipien für die Abgrenzung versucht das OVG Münster aufzustellen (U.v.20.10.1965 - III A 630/64 - DVBl. 1966, S. 342, mit kritischer Anmerkung von WAGENER). Vgl. auch oben S. 73 f.

sich die Unmöglichkeit, die eigenen Angelegenheiten mehrerer einander nachgeordneter Selbstverwaltungsträger anders zu definieren, als daß die eigenen Sachangelegenheiten des Verbandes niederer Stufe in denen des Verbandes höherer Stufe enthalten sind. Die Landkreisordnungen erleichtern die Aufgabenabgrenzung, indem sie festlegen, daß die Zuständigkeiten der Gemeinden unberührt bleiben¹⁾, oder den Landkreisen eine Kompetenz-Kompetenz einräumen²⁾. Zum Teil beschränkt der Gesetzgeber sich darauf, als Grenze der gemeindlichen Zuständigkeit die Leistungsfähigkeit der Gemeinden festzulegen.³⁾

Zu den eigenen Angelegenheiten der Landkreise zählen auch die Aufgaben, die die mit den Landkreisen verbundenen unteren staatlichen Verwaltungsbehörden wahrnehmen⁴⁾. Bezüglich dieser Angelegenheiten ist den Landkreisen aber nicht nur die Eigenverantwortlichkeit, sondern auch die Aufgabenträgerschaft genommen, weil der Staat sie entweder durch eigene Organe wahrnimmt⁵⁾ oder sich der Landkreisorgane im Wege der Institutionsleihe bedient⁶⁾.

1) Z.B. § 2 I 2, 3 nwLKO.

2) Z.B. § 2 II bwLKO.

3) Z.B. Art. 4 I bayLKO.

4) Z.B. § 1 III nwLKO.

5) Z.B. in Rheinland-Pfalz durch den staatlichen Landrat (§§ 2, 26 I rhpfLKO; s. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 89 IX b 1).

6) Z.B. nach §§ 47, 48 nwLKO des Oberkreisdirektors; s. Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 89 IX b 2.

c) Höhere Gemeindeverbände

Höhere Gemeindeverbände bestehen nur in Bayern¹⁾, Nordrhein-Westfalen²⁾ sowie in Teilen von Baden-Württemberg³⁾ und von Rheinland-Pfalz⁴⁾. Sie erledigen soziale, wirtschaftliche und kulturelle Angelegenheiten ihres Gebietes und damit eigene Angelegenheiten.⁵⁾

II. Andere Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung

a) Zweckverbände

Zweckverbände sind zwar in der Regel keine Gemeindeverbände im engeren Sinne und auch keine Gebietskörperschaften.⁶⁾ Sie sind aber wie diese Selbstverwaltungskörperschaften mit eigenen Angelegenheiten. Die von den Zweckverbänden erledigten Angelegenheiten betreffen die die Zweckverbände schaffenden Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar als beliebige andere Personen, gleichgültig, für welche Angelegenheiten und auf welcher Rechtsgrundlage die Verbände gebildet sind.

1) Bezirksordnung v. 27.7.1953 (bayBS I S. 529).

2) Landschaftsverbandsordnung v. 12.5.1953 (SGVNW Nr. 2022).

3) Gesetz über die Selbstverwaltung der Hohenzollerischen Lande v. 7.9.1950 (Reg.Bl. für das Land Württemberg-Hohenzollern S. 285).

4) Rheinland-pfälzisches Selbstverwaltungsgesetz v. 25.9.1964 (GVBl. S. 145), Teil D (Bezirksordnung). Ein Bezirksverband besteht kraft Gesetzes nur in der Pfalz (§ 1 II Bezirksordnung); in den anderen Bezirken kann er gebildet werden (§ 1 I Bezirksordnung).

5) Z.B. § 5 nwlLandschaftsverbandsO.

6) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 91 I b.

Mit der Schaffung der Zweckverbände werden diese eigenen Angelegenheiten der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zu eigenen Angelegenheiten der Zweckverbände. Die Tätigkeit der Zweckverbände ist aber immer auf einzelne genau umrissene eigene Angelegenheiten beschränkt, z.B. das Volksschulwesen, die Wasserversorgung oder andere.¹⁾

b) Kommunale Verwaltungsgemeinschaften

Die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften sind, da es ihnen an der Rechtsfähigkeit fehlt²⁾, keine Verwaltungsträger.³⁾ Sie sind trotzdem Organisationen der Selbstverwaltung⁴⁾, da sie der Erledigung von Angelegenheiten dienen, welche die Kommunen, die die jeweilige Verwaltungsgemeinschaft bilden, unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen.

II. Abschnitt: Berufsständische Körperschaften

§ 25 Die Kammern der freien Berufe

I. Die Arten der Kammern

Die Angehörigen einer Reihe freier Berufe sind zu Standesorganisationen in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen. Neben die Rechtsanwaltskammern⁵⁾ und die

1) S. z. B. § 4 I nw Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4.1961 (GVBl. S. 190).

2) Eine Ausnahme bildet nur die gemeinschaftliche Bürgermeisterei in Rheinland-Pfalz. Nach § 62 III rhpfGO kann ihr auf Antrag die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (d.h. Rechtsfähigkeit) verliehen werden.
S. DIERKSMEIER, S. 31.

3) DIERKSMEIER, S. 116 f.

4) DIERKSMEIER, S. 79 ff.

5) §§ 60 ff, 174 ff BRAO.

Notarkammern¹⁾ sind die Wirtschaftsprüferkammer²⁾, die Kammern der Steuerberater³⁾ und die der Steuerbevollmächtigten⁴⁾ getreten. Die Angehörigen der Heilberufe bilden die Ärztekammern, Zahnärztekammern, Apothekerkammern und Tierärztekammern.⁵⁾

II. Eigene Angelegenheiten dieser Kammern

Zum Teil handelt es sich bei diesen Verbänden um ausnahmsweise rechtsfähige Kollegialkörperschaften⁶⁾, denen nicht alle Berufsangehörigen, sondern nur von diesen gewählte Vertreter als "Mitglieder" angehören.⁷⁾ Um die eigenen Angelegenheiten eines solchen Verbandes zu ermitteln, ist auf die Gesamtheit der Berufsangehörigen abzustellen, die durch ihr Wahlrecht⁸⁾, ihre Beitragspflicht⁹⁾ und andere Rechtsbeziehungen¹⁰⁾ in einem mitgliedschaftsähnlichen Verhältnis zur Kammer

1) §§ 65 ff BNotO.

2) §§ 4, 57 ff WirtschaftsprüferO.

3) §§ 31 ff Steuerberatungsg.

4) §§ 31 ff Steuerberatungsg.

5) S. z.B. das nwÄrztekammerG.

6) Zu diesem Begriff s. Hans J. WOLFF, Verwaltungsgesetz II, § 84 III d 5.

7) Dies gilt z. B. für die Kammern der Heilberufe in Baden-Württemberg (§§ 4, 9 bwÄrztekammerG).

8) Z.B. § 11 bwÄrztekammerG.

9) S. z. B. § 25 I bwÄrztekammerG.

10) S. z.B. §§ 34 ff, 38 ff bwÄrztekammerG.

stehen.¹⁾ Die Angelegenheiten, die die Gesetze den Kammern der freien Berufe ausdrücklich zuweisen²⁾, sind eigene Angelegenheiten dieser Kammern. Es sind sämtlich Angelegenheiten, die die Angehörigen des jeweiligen Berufs unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen.

a) Die Erstattung von Gutachten

Dies gilt auch für die Erstattung von Gutachten durch die Kammern³⁾. Wenn z.B. die Bundesrechtsanwaltskammer auf Grund ihrer gesetzlichen Verpflichtung ein Gutachten erstattet, so tut sie das nicht, weil sie etwa besser in der Lage wäre, eine Rechtsfrage zu beurteilen, als die anfordernde Bundesbehörde, sondern weil die Stellungnahme der Rechtsanwaltschaft, einer

-
- 1) Die Rechte des einzelnen Berufsangehörigen sind in diesem Fall nicht geringer, als wenn der Gesetzgeber alle Berufsangehörigen zu Kammermitgliedern macht (REDEKER, S. I, 14). Das OVG Lüneburg (U. v. 9.12.1959 - IV OVG A 156/58 -: OVGE Bd. 15, S. 354 ff/356/) bezeichnet die Stellung der Ärzte in Schleswig-Holstein sogar als Mitgliedschaft, obwohl auch die schleswig-holsteinische Ärztekammer Kollegialkörperschaft ist (Gesetz über die Ärztekammer Schleswig-Holstein vom 18.12.1953, GVBl. S. 165; REDEKER, S. I, 14). Vgl. für die entsprechende frühere Rechtslage bei den Kammern der Wirtschaft HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, S. 204 f, der die Gesamtheit der Berufsangehörigen als das "genossenschaftliche Fundament" der Kammern bezeichnet; ähnlich FRÖHLER, S. 11. S. auch Friedrich KLEIN (Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 1957, S. 151 f), der zwischen Angehörigen und Mitgliedern einer Körperschaft unterscheidet. Der Kreis der Berufsangehörigen ist gesetzlich genau abgegrenzt; s. z.B. § 2 bWärztekammerG.
- 2) §§ 73, 89, 177 BRAO; §§ 67, 78, 108 BNotO und die von SAAGE (§ 67 BNotO, Anm.1) aufgezählten Vorschriften; § 57 WirtschaftsprüferO; § 34, 43 SteuerberatungsgG; § 5 nWärztekammerG.
- 3) Z.B. gemäß § 177 II Ziff. 6 BRAO; § 5 I Buchst. b nWärztekammerG.

betroffenen Berufsgruppe, eingeholt werden soll. Deren Interessen will die anfordernde Stelle mit berücksichtigen.¹⁾ Soll das Gutachten eine Fachfrage beantworten, bei der das Interesse der Berufsgruppe keinen Einfluß auf das Ergebnis hat, könnte auch jeder andere Sachverständige das Gutachten erstatten.²⁾ Die Benennung eines Sachverständigen, die Auswahl unter den Kammermitgliedern, ist wieder eine eigene Angelegenheit der Kammer.

b) Die Mitwirkung an der Berufsgerichtsbarkeit

Die Kammern wirken an der Berufsgerichtsbarkeit mit, indem sie Beisitzer für die Berufsgerichte benennen.³⁾ Die Berufsgerichte sind gemäß der Forderung des Art. 92 GG Gerichte des Bundes oder der Länder, was gemeinhin mit den Worten "staatliche Gerichte" umschrieben wird; andernfalls sind sie unzulässig.⁴⁾ Es kann dahinstehen, ob bei der verfassungsrechtlich notwendigen Einflußnahme des Staates auf die personelle Besetzung der Gerichte diese die jeweilige Berufskörperschaft zum Träger haben⁵⁾ oder den Staat

1) RIETDORF-SIGULLA-VOSS (§ 19 nwLOG, Erl. 2) rechnen die Erstattung von Gutachten zwar nicht zu den eigenen Angelegenheiten, sehen sie aber als "damit in Zusammenhang stehend" an.

2) Vgl. § 5 I Buchst. b nwÄrztekammerG.

3) S. z.B. §§ 94, 103, 107 BRAO.

4) BGH, Beschl. v. 20.3.1961 - AnwZ (B) 15/60: NJW 1961, S. 1211 f, betr. die Verfassungsmäßigkeit des Anwaltssenats des BGHs; BVfG, Beschl. v. 24.11.1964 - 2 BvL 19/63: BVfGE 18, S. 241 ff(253 f), betr. die Nichtigkeit des rhpfÄrztekammerG; Landesberufsgericht für Heilberufe beim OVG Münster, U.v. 15.11.1965 - ZA 2/65: NJW 1966, S. 423, betr. die Verfassungsmäßigkeit dieses Gerichts; s.auch HÄBERLE: DöV 1965, S. 369 ff; MENGER: Jus 1966, S. 66 ff; OSTERMANN, S. 91 ff; ERLER, S. 45 ff.

5) Dies ist zulässig (BVfG, Beschl. v. 24.11.1964 - 2 BvL 19/63: BVfGE 18, S. 241 ff(253/)).

selbst¹⁾. In beiden Fällen erledigen die Kammern der freien Berufe insoweit eigene Angelegenheiten, als sie an der Bestellung der Richter mitwirken oder selbst das Gericht tragen.

c) Sonstige eigene Angelegenheiten

Als Körperschaften des öffentlichen Rechts dürfen die Kammern der freien Berufe alle ihre eigenen Angelegenheiten wahrnehmen, soweit das nicht gesetzlich besonders ausgeschlossen ist.²⁾ Eine solche gesetzliche Einschränkung erfährt der Tätigkeitsbereich dieser Kammern insbesondere durch Art. 9 Abs. 3 GG. Weil die Kammern auf Zwangsmitgliedschaft beruhen³⁾, dürfen sie

-
- 1) Die Besetzung der Gerichte ist sehr unterschiedlich geregelt, so daß sich diese Frage kaum einheitlich entscheiden läßt. Allein der Umstand, daß einer Berufskörperschaft Einfluß auf die Bestellung einiger Richter eingeräumt ist, genügt noch nicht, um die Körperschaft zur Trägerin des Gerichts zu machen. Die Schöffen und Geschworenen der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden maßgeblich durch die kommunalen Körperschaften bestimmt (§§ 36-42, 77, 84 GVG), ohne daß die Kommunen deshalb als Träger der Schöfengerichte, Strafkammern und Schwurgerichte bezeichnet würden. Der Begriff des Trägers ist hier problematisch (s. HÄBERLE: DöV 1965, S. 370).
- 2) S. oben S. 72 ff und insbesondere den Beschluß des BGH vom 7.11.1960 - AnwZ (P) 1/60: NJW 1961, S. 220 (221) betr. die Bundesrechtsanwaltskammer.
- 3) S. z.B. § 60 I BRAO.

nicht reine Koalitionszwecke verfolgen.¹⁾ Daher bilden die Berufsangehörigen in aller Regel neben den Kammern noch auf freiwilliger Basis privatrechtliche Vereine²⁾, die in diesen Angelegenheiten ungehindert tätig sein können. Fremde Angelegenheiten sind den Kammern in der Regel nicht zugewiesen.

§ 26 Die Kammern der Wirtschaft

Eine zweite Gruppe unter den berufsständischen Kammern bilden die Industrie- und Handelskammern³⁾,

- 1) S. amtliche Begründung zu § 102 des Entwurfs einer Bundesrechtsanwaltsordnung - jetzt § 89 BRAO - (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 120). Danach darf die Rechtsanwaltskammer wegen ihrer Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts "nicht typische Koalitionszwecke verfolgen". Dieser amtlichen Begründung ist nur im Ergebnis zuzustimmen. Nicht schon die Eigenschaft eines Verbandes, Körperschaft des öffentlichen Rechts zu sein, hindert ihn, Koalitionszwecke zu verfolgen. Beides kann miteinander vereinbar sein, wie das Bundesverfassungsgericht es neuerdings für die Handwerksinnungen ausgesprochen hat (BVG, Beschl. v. 19.10.1966 - 1 BvL 24/65: NJW 1966, S. 2305 ff). Art. 9 Abs. 3 GG, der die Koalitionsfreiheit gewährleistet, hindert aber, daß Verbände, die auf Zwangsmitgliedschaft beruhen, wozu die Innungen nicht gehören (§ 52 I HandWO), Koalitionszwecke verfolgen (BVG a.a.O., S. 2307 unter III 1, und v. MANGOLDT-KLEIN, Art. 9 GG, Anm. V 9 u. 11, S. 329).
- 2) Z.B. den Deutschen Anwaltverein und den Verband der niedergelassenen Ärzte Deutschlands.
- 3) (Bundes-)Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18.12.1956 (BGBl. I S. 920) iVm den Ausführungsgesetzen der Länder, z.B. nw Gesetz vom 23.7.1957 (GVBl. S. 187 u. 228). Die Industrie- und Handelskammern werden zum Teil noch irrig als Kollegialkörperschaften angesehen (s. z.B. STÖDTER, S. 145 f, unter Berufung auf HUBER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, S. 204, der aber noch von der

die Handwerkskammern¹⁾, die Landwirtschaftskammern²⁾ und die zum Teil bestehenden Arbeitskammern³⁾. Hinzu treten die Untergliederungen der Handwerkerschaft, die in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert sind.⁴⁾

Als Körperschaften des öffentlichen Rechts können diese Verbände alle ihre eigenen Angelegenheiten erledigen, soweit dies nicht gesetzlich ausgeschlossen ist. Die Innungen dürfen im Gegensatz zu den Kammern auch Koalitionszwecke verfolgen, da sie nicht auf Zwangsmitgliedschaft beruhen.⁵⁾ Auch soweit diesen

früheren Rechtslage ausgeht); nach § 2 I IHKG sind alle Betriebsinhaber "Kammerzugehörige", d.h. Mitglieder (s. BVfG, Beschl. v. 19.12.1962 - 1 BvR 541/57 -: BVfGE Bd. 15, S. 235 ff/243 f.; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 84 III d 2 B).

- 1) §§ 90-115 HandwO. Die Handwerkskammern waren früher Kollegialkörperschaften (s. dazu FRÖHLER, S. 11). Dies gilt nach der Neufassung der Handwerksordnung nicht mehr (s. § 90 I, II HandwO und EYERMANN-FRÖHLER, § 93 HandwO, Rdn. 1).
- 2) Z.B. Gesetz über die Errichtung von Landwirtschaftskammern im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11.2.1949 (SGVNW Nr. 780). Die Landwirtschaftskammern sind rechtsfähige Kollegialkörperschaften (s. z.B. §§ 1, 4 I nWLandwirtschaftskammerG). S. zur Kollegialkörperschaft oben S. 88 f.
- 3) Z.B. Gesetz über die Errichtung einer Arbeitskammer für das Saarland idF v. 25.11.1960 (ABl. des Saarlandes S. 887). Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Kammer: BVwG, U. v. 25.2.1966 - VII C 72.64: MDR 1966, S. 534 f.
- 4) Die Innungen (§§ 52-78 HandwO) und die Kreishandwerkerschaften (§§ 86-89 HandwO).
- 5) § 52 I HandwO; BVfG, Beschl. v. 19.10.1966 - 1 BvL 24/65: NJW 1966, S. 2305 ff; so oben S. 92 Fußnote 1. Den Industrie- und Handelskammern ist durch § 1 V IHKG eine solche Tätigkeit sogar ausdrücklich untersagt, ebenso der saarländischen Arbeitskammer durch § 1 II saArbKG.

Körperschaften Aufgaben gesetzlich besonders zugewiesen sind, handelt es sich um deren eigene Angelegenheiten;¹⁾ denn es sind Gegenstände, die "im Rahmen der Gesamtaufgabe" dieser Verbände liegen und "den Interessen der von ihnen vertretenen Wirtschaftskreise dienen".²⁾³⁾

-
- 1) Das gilt auch für die den Handwerkskammern zustehende Aufsicht über die Innungen und Kreishandwerkerschaften (§§ 75, 89 I Nr. 5 HandwO). FRÖHLER (S. 72 ff) zählte diese Aufgabe früher nicht zu den eigenen Angelegenheiten der Kammern, um so zu begründen, daß die Handwerkskammern selbst hinsichtlich dieses Teils ihrer Tätigkeit einer Fachaufsicht unterstünden. Seit die Neufassung der Handwerksordnung (§ 115 I 2 HandwO) aber "klargestellt" (EYERMANN-FRÖHLER, § 115 HandwO, Rdn. 1) hat, daß die Handwerkskammern nur einer Rechtsaufsicht unterliegen, dürfte FRÖHLER hieran wohl nicht mehr festhalten (s. dazu FRÖHLER, S. 2 f). Die Neuauflage des Kommentars zur Handwerksordnung von EYERMANN-FRÖHLER (1967) vertritt auch nirgends, daß die Handwerkskammern andere als eigene Angelegenheiten erledigen.
 - 2) So BVfG, Beschl. v. 19.12.1962 - 1 BvR 541/57: BVfGE 15, S. 235 ff(242), für die Industrie- und Handelskammern.
 - 3) Außer den genannten Körperschaften gibt es im Bereich der Schifffahrt noch weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Angehörige bestimmter Berufsgruppen zusammenfassen, und zwar die Schifferbetriebsverbände (§§ 11-20 des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1.10.1953 - BGBl. I S. 1453 -), die Lotsenbruderschaften und die Bundeslotsenkammer (§§ 31-48 des Gesetzes über das Seelotswesen vom 13.10.1954 - BGBl. II. S. 1035).

III. Abschnitt: Sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts

§ 27 Die wissenschaftlichen Hochschulen

I. Die Rechtsgestalt

Die wissenschaftliche Hochschule wird als Körperschaft¹⁾, als Anstalt²⁾, als Körperschaft in Verbindung mit einer Anstalt³⁾ oder als Gebilde sui generis⁴⁾ bezeichnet.⁵⁾ Hier soll im Anschluß an Hans J. WOLFF die wissenschaftliche Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts angesehen werden, der eine Anstalt des öffentlichen Rechts zugeordnet ist⁶⁾. Die Bedarfsverwaltung der Hochschule obliegt ganz oder zum Teil einer vom Staat errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Stelleninhaber der Anstalt, denen Forschung und Lehre anvertraut ist, bilden mit den Studenten eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts.⁷⁾ Diese nimmt

- 1) BOEHMER, S. 303; KÜCHENHOFF: DöV 1964, S. 605; THIEME, Hochschulrecht, S. 108 ff (mit Einschränkung); früher auch KÖTTGEN, Universitätsrecht, S. 44.
- 2) W.JELLINEK, S. 521; PETERS, Lehrbuch, S. 413; FORSTHOFF, Lehrbuch, S. 455; vgl. § 1 II 12 ALR: "Veranstaltungen des Staates".
- 3) Hans J. WOLFF, Rechtsgestalt, S. 19 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 93 II; vgl. auch VGH Freiburg, U. v. 12.9.1955 - AZ 49/53: JZ 1956, S. 18 ff(20), u. THIEME: DöV 1956, S. 639.
- 4) KÖTTGEN: Die Grundrechte II, S. 323: "...jenseits regulärer verwaltungsrechtlicher Systematik".
- 5) Zur Rechtsgestalt der Hochschulen weitere Nachweise bei WAIBEL, S. 113 ff.
- 6) Hans J. WOLFF, Rechtsgestalt, S. 19 f; Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 93 II.
- 7) Zur Doppelfunktion des Hochschullehrers als Landesbeamter und Mitglied der Universität als Korporation s. BVfG, Beschl. v. 16.1.1963 - 1 BvR 316/60: BVfGE 15, S. 256 ff(263).

Forschung und Lehre unmittelbar betreffende Angelegenheiten wahr, wozu insbesondere Immatrikulationen, Promotionen und Habilitationen gehören.¹⁾

II. Die eigenen Angelegenheiten

Zu den Angelegenheiten, die die Hochschulkörperschaft als solche erledigt, zählen nicht das Forschen und Lehren.²⁾ Nicht die Organe der Universitätskörperschaft, Rektor, Senat etc., forschen und lehren, sondern dies bleibt den einzelnen korporationsmitgliedern überlassen.³⁾ Die Körperschaft widmet sich nur der Lösung der Fragen, die sich aus der Zusammenarbeit der Mitglieder ergeben, um den "Forschungs- und Lehrbetrieb". Dieser ist von den Aufgaben der Hochschulanstalt, der Bedarfsverwaltung, zu trennen.⁴⁾

KOTTGEN beachtet diese sich aus der Eigenart der Hochschule ergebende Begrenzung ihres Tätigkeitsbereiches nicht, wenn er Universität und Gericht miteinander vergleicht.⁵⁾ Richter sprechen Recht im Namen des Gerichtes, dem sie angehören, und letztlich im Namen des Staates. Das Urteil ist

1) Zum Ganzen ausführlich: Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 93 II u. III c.

2) So aber anscheinend KOTTGEN: Die Grundrechte II, S. 327.

3) Hans J. WOLFF, Rechtsgestalt, S. 16. Dies wird deutlich in Art. 16 I 1 nWVf: "Die Universitäten und diejenigen Hochschulen, die ihnen als Stätten der Forschung und Lehre gleichstehen, haben... das Recht auf... Selbstverwaltung." Nicht die Hochschule als Organisation forscht und lehrt, sondern es geschieht in ihr.

4) Hans J. WOLFF, Rechtsgestalt, S. 16.

5) KOTTGEN: Die Grundrechte II, S. 324.

dem Staate zuzurechnen, nicht so die Ergebnisse der Forschungs- und Lehrtätigkeit der Universitätsangehörigen. Zurechnungssubjekt ist hier die einzelne forschende oder lehrende Person¹⁾, wenn sie auch dem Staate oder der Körperschaft gegenüber zur Tätigkeit verpflichtet ist.²⁾

Die der Wahrnehmung durch die Körperschaft als solche zugänglichen organisatorischen Angelegenheiten sind, weil sie sich auf die gemeinsame Arbeit der einzelnen Mitglieder der Körperschaft beziehen, Angelegenheiten, die die Körperschaftsglieder unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen; es sind eigene Angelegenheiten der Hochschulkörperschaft.³⁾

KÖTTGEN wendet sich gegen die Ansicht, die Universität sei eine Selbstverwaltungskörperschaft, mit der Begründung, die eigenen Angelegenheiten der Universität stünden nicht "zur Disposition ihrer Amtsträger". Wenn ein Staatsglied Selbstverwaltungsträger ist, setzt das aber nicht voraus, daß dieses Staatsglied und damit die Personen, die seinen Willen bestimmen, völlig frei entscheiden können, ob sie die eigenen Angelegenheiten überhaupt erledigen wollen oder wie sie sich gegebenenfalls ihrer annehmen.

1) Hans J. WOLFF, Rechtsgestalt, S. 8 u. 13.

2) Näher liegt ein Vergleich der Hochschule mit einer Kammer der freien Berufe. Auch ein Rechtsanwalt als "unabhängiges Organ der Rechtspflege" (§ 1 BRAO) ist nicht im Namen der Kammer tätig. Im Unterschied zum Rechtsanwalt ist der lehrende Universitätsangehörige zu seiner Tätigkeit verpflichtet, weil der Staat ihn besoldet (vgl. aber noch das Kolleggeldsystem). Außerdem verschafft der Staat den Mitgliedern der Universität die Mittel für ihre Tätigkeit.

3) Vgl. THIEME, Hochschulrecht, S. 74 f.

Hierüber kann der Staat gesetzliche Regeln aufstellen. Er kann dem Selbstverwaltungsträger sogar einen Teil seiner eigenen Angelegenheiten entziehen und ihn selbst erledigen oder ihn dem Selbstverwaltungsträger zwar belassen, sich aber ein stärkeres Aufsichtsrecht (Fach- oder Sonderaufsicht) verschaffen. Wenn die Hochschule solchen Bindungen unterliegt, schließt das deshalb nicht aus, daß sie eigene Angelegenheiten im hier entwickelten Sinne erledigt, also Angelegenheiten, von denen die Mitglieder unmittelbarer betroffen sind als andere Personen¹⁾, und damit Selbstverwaltungskörperschaft ist.

III. Die Studentenschaften

Die Gesamtheit der Studenten bildet eine in der Regel teilrechtsfähige Gliedkörperschaft innerhalb der Hochschule.²⁾ Diese wirkt an der Hochschulverwaltung nicht nur mit, indem sie Vertreter in die von der Gesamthochschule gebildeten Organe entsendet, sondern auch durch besondere studentische Organe.³⁾ Deren Handlungen sind, soweit es der Studentenschaft an der Rechtsfähigkeit mangelt, ebenfalls der Gesamthochschule zuzurechnen.⁴⁾ Diese studentische

1) S. THIEME, Hochschulrecht, S. 75, 82 ff.

2) KIMMINICH: DVBl. 1968, S. 685 f; SCHMITT GLAESER, S. 27 ff; REINHARDT, JZ 1965, S. 385 ff; Nur in Hessen ist die Studentenschaft eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 33 II hHSchG). Als privatrechtliche Vereinigungen sieht noch BOEHMER (S. 309) die Studentenschaften an.

3) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 93 III f 7; THIEME, Hochschulrecht, S. 337.

4) REINHARDT: JZ 1965, S. 387 ff.

Verwaltung nimmt die Interessen der Studenten gegenüber Behörden und der Öffentlichkeit wahr.¹⁾ Sie fördert kulturelle und soziale Belange der Studenten und betätigt sich in weiteren Angelegenheiten, die die Studenten im Vergleich zu den anderen Hochschulmitgliedern unmittelbarer betreffen²⁾, also ihren eigenen Angelegenheiten. Sie darf in allen diesen Angelegenheiten tätig werden, soweit sie nicht anderen Organen zugewiesen sind.³⁾ Sie ist in ihrer Tätigkeit aber auch auf diese Angelegenheiten beschränkt. Zu den eigenen Angelegenheiten der Studenten zählen nicht allgemeine Angelegenheiten, innen- oder außenpolitischer Art. Wenn studentische Organe hierzu Stellung nehmen, obwohl die Studentenschaft nicht unmittelbar betroffen ist als andere Bevölkerungsgruppen, überschreiten sie ihren zulässigen Tätigkeitsbereich.⁴⁾ Da die Studentenschaften auf Zwangsmitgliedschaft aufgebaut sind, würde ein allgemeines politisches Mandat auch das Recht des einzelnen Studenten auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in unzulässiger Weise beschränken.⁵⁾⁶⁾

1) THIEME, Hochschulrecht, S. 338.

2) THIEME, Hochschulrecht, S. 338 f.

3) THIEME, Hochschulrecht, S. 337.

4) OVG Münster, Beschl. v. 31.5.1968 - V B 296/68: DVBL. 1968, S. 709 f; VGH Mannheim, U.v. 23.7. 1968 - IV 159/68: DVBL. 1968, S. 705 ff; BERNER, S. 242 ff.

5) VGH Mannheim und OVG Münster, a.a.O. (Anm. 4).

6) Siehe in diesem Zusammenhang das Urteil des BVfGs zu der von Gemeinden geplanten Volksbefragung über die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen (U.v. 30.7.1958 - 2 BvG 1/58: BVfGE 8, S. 122 ff/133/). KNOKE (S. 545 f) billigt der Hochschule das Recht zu, "für grundlegende Freiheitsrechte als Voraussetzung der eigenen Existenz Stellung zu beziehen". Daraus leitet er ohne weiteres die Befugnis

§ 28 Andere Körperschaften des öffentlichen
Rechts

Es gibt noch eine Vielzahl anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigenen Angelegenheiten. Die öffentlich-rechtlichen Krankenkassen, Knappschaften, Berufsgenossenschaften und die anderen körperschaftlich organisierten Sozialversicherungsträger¹⁾ erledigen Angelegenheiten, die ihre Mitglieder unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen.

Auch die öffentlichen Genossenschaften, Wasser- und Bodenverbände, Waldwirtschaftsgenossenschaften, Jagdgenossenschaften und andere erledigen eigene Angelegenheiten.²⁾ Das Betroffensein der Verbandsangehörigen wird hier besonders deutlich. In der Regel nutzen die Mitglieder ihr Eigentum mittels der Körperschaft gemeinsam³⁾ oder sie ermöglichen sich zusammen eine bessere Nutzung durch den einzelnen.⁴⁾

Damit soll die Darstellung der einzelnen Selbstverwaltungsträger abgeschlossen sein. Sie lücken-

der Studentenschaft ab, dieses Recht der Hochschule wahrzunehmen (KNOKE, S. 546). Dabei übersieht er, daß die Studentenschaft für die Hochschule nur die Angelegenheiten wahrnehmen darf, die die Studentenschaft auch im Vergleich zu den anderen Hochschulmitgliedern unmittelbarer betreffen. Zu diesen Angelegenheiten zählt keinesfalls die Erhaltung der genannten Freiheitsrechte, die ja die Existenz der Gesamthochschule sichern sollen.

- 1) S. hierzu Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 96.
- 2) Hans J. WOLFF, Verwaltungsrecht II, § 97 I e.
- 3) So die Jagdgenossenschaften durch Verpachtung der Jagd an den Grundstücken der Mitglieder.
- 4) So die Wasser- und Bodenverbände durch eine geregelte Be- und Entwässerung der Grundstücke der Mitglieder. S. dazu auch BVfG (U.v. 29.7.1959 - 1 BvR 394/58: BVfGE 10, S. 89 ff/104/), wonach es sich um die Mitglieder "besonders berührende öffentliche Aufgaben" handelt.

los aufzuzählen, ist an dieser Stelle nicht möglich. Die Kirchen bleiben aus der Untersuchung ausgeklammert; es ist Aufgabe des eigenständigen Kirchenrechts, nicht des Verwaltungsrechts, den Begriff der eigenen Angelegenheiten der Kirchen zu entwickeln, der verfassungsrechtlich große Bedeutung hat.¹⁾

1) Art. 140 GG iVm Art. 137 III 1 WRV. Zum Begriff der eigenen Angelegenheiten der Kirchen: BVfG, Beschl. v. 17.2.1965 - 1 BvR 732/64: BVfGE 18, S. 385 ff(386 f); MIKAT: Die Grundrechte IV, 1, S. 181 ff; BERTERMANN: MDR 1966, S. 88; UIBEL: NJW 1966, S. 2147 .

Vierter Teil: § 29 Grenzen der Verwertbarkeit
der gewonnenen Definition

I. Fälle abweichender Terminologie

Eine Reihe von Gesetzen verwendet die Ausdrücke "eigene Angelegenheiten" und "eigener Wirkungskreis" jedoch in einem Sinn, der mit der hier entwickelten Begriffsbestimmung nicht vereinbar ist. Z. B. bestimmt § 6 ndsGO, daß die Gemeinden ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzung regeln können. Im übertragenen Wirkungskreis sollen Satzungen nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung zulässig sein. Hier ist erkennbar ein Bereich eigener Angelegenheiten gemeint, der enger ist als der oben bezeichnete. Der Kreis der übertragenen Angelegenheiten ist entsprechend weiter gezogen.

Gleiches gilt in einer Reihe anderer Fälle.¹⁾
Häufig steht statt der Worte "eigener Wirkungskreis" auch der Ausdruck "Selbstverwaltungsangelegenheiten".²⁾

II. Die Freiheit des Gesetzgebers bei der Abgrenzung

Wenn man diesen engeren Begriff der eigenen Angelegenheiten oder des eigenen Wirkungskreises

1) § 24 I bwGO; §§ 1 I b, 16 ndsVwkgG;
§ 2 c ndsFAG; § 72 ndsGO.
2) S. z. B. § 74 ndsSOG; § 3 I 2 rhpfGO.

bestimmen will, muß man auf ein materielles Abgrenzungskriterium, ein Merkmal, das sich aus dem Inhalt der Angelegenheit ergibt, verzichten.¹⁾ Dieser eigene Wirkungskreis ist ein rein gesetzestechnischer Begriff, dessen Inhalt nur aus den gesetzlichen Einzelvorschriften erschlossen werden kann.²⁾ Der Gesetzgeber ist bei seiner Gestaltung im Rahmen der Verfassung frei. Dies führt dazu, daß eine Angelegenheit, die in einem Bundesland zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden in diesem Sinn gehört, in einem anderen Bundesland zum übertragenen Wirkungskreis zählen kann. So ist der Feuerschutz in Niedersachsen Teil dieses eigenen Wirkungskreises der Gemeinden.³⁾ Die saarländischen Gemeinden nehmen ihn im Auftrage des Landes wahr.⁴⁾ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Jugendwohlfahrts- und zum Bundessozialhilfegesetz hat dem Bundesgesetzgeber sogar das Recht abgesprochen, diese Gestaltungsmöglichkeit der Länder nach Belieben einzuschränken.⁵⁾

Der Bund kann die Länder nicht ohne zwingenden Grund davon abhalten, eine Angelegenheit diesem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden einzugliedern, statt sie im eigenen Wirkungskreis im engeren Sinne zu belassen.⁶⁾

1) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 93 f.

2) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 93 f.

3) § 2 ndsFeuerschutzG; s. dazu OVG Lüneburg, U.v. 21.3.1958, AS Bd. 12, S. 441 ff.

4) § 2 des Gesetzes Nr. 845 über den Feuerschutz im Saarland v. 28.6.1967 (ABl. S. 630).

5) BVfG, U. v. 18.7.1967, BVfGE Bd. 22, S. 180 (209 ff).

6) BVfG a.a.O. (Anm. 5).

III. Die anderen Abgrenzungskriterien

Die Zuordnung einer Angelegenheit zu diesem engeren Bereich eigener Angelegenheiten kann sich zunächst daraus ergeben, daß der Gesetzgeber dies ausdrücklich regelt.¹⁾ So zählen z.B. in Niedersachsen die Aufgaben, die die Gemeinden auf dem Gebiete des Schulwesens erfüllen, zu diesem eigenen Wirkungskreis;²⁾ die Aufgaben der Kommunen nach dem niedersächsischen Raumordnungsgesetz³⁾ und dem niedersächsischen Immissionsschutzgesetz⁴⁾ gehören dagegen kraft besonderer Vorschrift zu den übertragenen Angelegenheiten. Die Zugehörigkeit einer Materie zu den übertragenen Angelegenheiten in diesem Sinne wird häufig dadurch ausgedrückt, daß man sie als Angelegenheit des Staates⁵⁾, als staatliche⁶⁾ oder als Auftragsangelegenheit⁷⁾ bezeichnet.⁸⁾ Entsprechend benennt das Wort "Selbstverwaltungsangelegenheiten" die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.⁹⁾

Fehlt eine solche ausdrückliche Einordnung einer Angelegenheit, so kann man nur aus der gesetzlichen Ausgestaltung entnehmen, welchem Bereich sie zuzurechnen ist. Hierfür gibt es eine Reihe von Anhaltspunkten.

-
- 1) LÜERSEN-NEUFFER, § 4 ndsGO, Anm.2; SALZMANN-SCHUNCK-HOFMANN-SCHRICK, § 3 rhpfGO, Erl.8
 - 2) § 2 ndsSchulverwG.
 - 3) § 7 II NROG.
 - 4) § 7 II nds ImmissionsschutzG.
 - 5) Z.B. § 51 PStG.
 - 6) Z.B. § 2 II rhpfGO.
 - 7) Z.B.nds. Verordnung über die Übertragung von Aufgaben auf die Landwirtschaftskammern v. 16.4.1964 (ndsGVBl. S. 82); § 2 II rhpfGO.
 - 8) LÜERSEN-NEUFFER, § 4 ndsGO Anm.2.
 - 9) S.z.B. den für nichtig erklärten § 96 I 2 des Bundessozialhilfegesetzes v. 30.6.1961 (BGBl. I S. 815).

Wenn vorgesehen ist, daß die Verwaltungsträger eine Angelegenheit durch Verordnung, nicht durch Satzung regeln¹⁾, handelt es sich um eine Angelegenheit dieses übertragenen Wirkungskreises.²⁾ Umgekehrt ist allerdings nicht jede Angelegenheit, den die Verwaltungsträger durch Satzung regeln können, eine eigene Angelegenheit in diesem Sinne. Bei besonderer gesetzlicher Ermächtigung können z.B. die Gemeinden auch in diesem Bereich der übertragenen Angelegenheiten Satzungen erlassen.³⁾

Ist eine Angelegenheit einem bestimmten Organ des Verwaltungsträgers zugewiesen⁴⁾ oder ist der Verwaltungsträger in der Vorschrift, die die Angelegenheit regelt, nicht als solcher, sondern als Fachverwaltung, z. b. als Wasserbehörde bezeichnet, spricht dies dagegen, daß es sich um eine eigene Angelegenheit im engeren Sinne handelt.⁵⁾ Das Organ oder der Verwaltungsträger ist dann als Teil der staatlichen Organisation angesprochen.

Ferner ergibt sich ein Anhaltspunkt aus der Regelung über die Kostenträgerschaft. Wenn z. B. der Staat den Gemeinden die Kosten, die sie in einer Angelegenheit aufwenden, abgesehen von

1) Z.B. § 16 ndsSOG.

2) DAVID, § 3,2.

3) § 6 I 2 ndsGO; § 24 I 2 rhpfGO;
GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 147.

4) HANS J. WOLFF, Verwaltungsrecht I, § 4 I
c 28.

5) LÜERSEN-NEUFFER, § 4 Anm. 2; s. z.B. §§ 115
II, 116 ndsWasserG; Art. 1 I ndsLJagdG;
§ 32 rhpf-LandesjagdG. v. 16.11.1954
(GVBl. S. 143).

den Verwaltungskosten voll erstattet¹⁾, so spricht dies dafür, daß diese Angelegenheit nicht zu dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden im engeren Sinne zählt.

Schließlich ist auch die Art der Aufsicht, die der Staat über andere Verwaltungsträger in einer bestimmten Angelegenheit ausübt, ein Indiz dafür, welchem Kreis die Angelegenheit angehört. Wenn der Staat sich mit der Rechtsaufsicht begnügt, handelt es sich um eine eigene Angelegenheit im engeren Sinne.²⁾

Wenn alle genannten Kriterien es noch nicht ermöglichen, eine Angelegenheit zweifelsfrei einzuordnen, so wird man darauf abstellen müssen, welchem Bereich sie herkömmlich zugerechnet wird.³⁾

Alle diese aufgezeigten Unterscheidungsmerkmale ergeben sich allein aus der gesetzlichen Regelung im Einzelfall und evtl. dem Gewohnheitsrecht. Welchen Inhalt die Angelegenheit hat, ist hierbei unerheblich.⁴⁾ Für eine Unterscheidung an Hand des materialen Gehalts der Angelegenheit und dessen Beziehung zu dem betreffenden Verwaltungsträger, ergibt sich nur der Weg, der im zweiten Teil dieser Arbeit dargestellt worden ist.

1) Z.B. erstatten die Länder den Kommunen voll die Aufwendungen für das Wohngeld (vgl. § 2 I ndsWohnbeihilfenVO).

2) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 173 ff.

3) LÜERSEN-NEUFFER, § 4 Anm. 2.

4) Vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 93 f.

§ 30 Zusammenfassende Leitsätze

- § 2 I 1. Eine Angelegenheit ist ein Interessengegenstand, d.h. Gegenstand der Anteilnahme eines Subjekts; eine Aufgabe ist ein Kompetenzbereich, d.h. ein Bereich von Angelegenheiten, auf den sich eine Wahrnehmungszuständigkeit bezieht.
- § 2 II 2. Öffentliche Angelegenheiten sind zu unterteilen in
- a) öffentliche Angelegenheiten im engeren Sinne, d.s. öffentliche Angelegenheiten, die gesellschaftlich wahrgenommen werden, und
 - b) staatliche Angelegenheiten, d.s. öffentliche Angelegenheiten, die der Staat oder ein Staatsglied wahrnimmt.
- § 3 3. Die Angelegenheiten, die ein Träger öffentlicher Verwaltung wahrnimmt, sind zu unterteilen in
- a) Existenzangelegenheiten, d.s. Angelegenheiten, die erst durch seine Existenz entstehen, und
 - b) Sachangelegenheiten, d.s. die Angelegenheiten, um deren Willen der jeweilige Verwaltungsträger geschaffen worden ist (seine Aufgaben).
- §§ 4, 5 4. Das Neue an der Reform der städtischen Verwaltung durch den Freiherrn vom Stein war, daß er die Stadt als Körperschaft organisierte und deren Willensbildung in die Hand der Bürgerschaft legte. Dies wurde später als Selbstverwaltung bezeichnet.

- § 6 5. Selbstverwaltung im Sinne Rudolf von GNEISTS (Selbstverwaltung im politischen Sinne) ist Verwaltung mittels ehrenamtlich tätiger Laien.
- §§ 6, 7 6. Hiervon zu unterscheiden ist die Verwaltung durch rechtsfähige Staatsglieder. Sofern ein Staatsglied körperschaftlich organisiert war und nicht einer uneingeschränkten Fachaufsicht des Staates unterlag, wurde seine Tätigkeit als Selbstverwaltung (im juristischen Sinne) bezeichnet (v. GIERKE, PREUSS, DREWS).
- §§ 8, 9 7. Wenn die Art der durch den Selbstverwaltungsträger erledigten öffentlichen Angelegenheiten außer Betracht bleibt, wird er heute gekennzeichnet als Staatsglied, das eigenverantwortlich unter staatlicher Aufsicht handeln kann und Autonomie besitzt.
- §§ 8, 9 8. Diese Merkmale kann nicht nur eine Körperschaft des öffentlichen Rechts aufweisen, sondern auch eine Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts, manchmal sogar ein privatrechtlich organisierter Verband.
- § 10 9. Es ist zulässig, einen Verwaltungsträger durch die Art der Angelegenheiten zu individualisieren, die er erledigen darf.

§§ 11, 12 10. Alle Angelegenheiten, die ein Verwaltungsträger erledigt, sind insofern seine eigenen, als er das Recht hat, sie im eigenen Namen zu erledigen.

§ 13 11. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist bei einigen Staatsgliedern unter den Angelegenheiten, die sie im eigenen Namen erledigen dürfen, zwischen ihren eigenen und fremden Angelegenheiten zu unterscheiden.

§ 14 12. Eigene und fremde Angelegenheiten unterscheidendes Merkmal kann nicht die Art der hinsichtlich dieser Angelegenheiten ausgeübten Staatsaufsicht sein.

§§ 16, 17 13. Eigene Angelegenheiten eines Verwaltungsträgers sind die Angelegenheiten, die seine Mitglieder unmittelbarer betreffen als beliebige andere Personen. Dieses Betroffensein darf sich nicht erst daraus ergeben, daß der Verwaltungsträger für die Angelegenheiten zuständig ist.

§ 17 III 14. Eine Angelegenheit kann eigene Angelegenheit mehrerer Verwaltungsträger sein. Dies ist der Fall, wenn aus den Mitgliedern eines Verwaltungsträgers nach räumlichen oder sachlichen Gesichtspunkten Untergruppen gebildet sind, die je für sich wieder Angelegenheiten, die sie ganz besonders betreffen, mittels anderer Verwaltungsträger erledigen dürfen.

- § 18 15. a) Eigene Angelegenheiten dieser Art kann eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, ein beliehener, seltener auch ein nicht beliehener privatrechtlicher Verband haben, der Träger öffentlicher Verwaltung ist.
- b) Soweit auch Anstalten und Stiftungen eigene Angelegenheiten zugebilligt werden, handelt es sich um eigene Angelegenheiten anderer Art.
- § 19 16. Dieser Begriff der eigenen Angelegenheiten ist im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verwandt.
- § 20 17. a) Wenn eine Angelegenheit eigene Angelegenheit eines Verwaltungsträgers ist, folgt für diesen daraus nicht notwendig das Recht, diese Angelegenheit wahrzunehmen. Eine Körperschaft des öffentlichen Rechts darf jedoch alle ihre eigenen Angelegenheiten selbst wahrnehmen, soweit nichts anderes bestimmt ist.
- b) Eigene Angelegenheiten nimmt ein Verwaltungsträger nur unter Rechtsaufsicht des Staates wahr, wenn der Gesetzgeber nicht eine Zweckmäßigkeitsaufsicht besonders anordnet.

- § 21 18. a) Als Selbstverwaltungsträger sollten nur die Staatsglieder bezeichnet werden, die unter staatlicher Aufsicht eigenverantwortlich eigene Angelegenheiten erledigen und Autonomie besitzen, denn dies entspricht herkömmlicher Terminologie.
- b) Andere Staatsglieder, die eigenverantwortlich handeln können, insbesondere Anstalten, sollten als dezentralisierte Träger mittelbarer Staatsverwaltung bezeichnet werden, sofern sie nicht zur mittelbaren Verwaltung eines Selbstverwaltungsträgers gehören.
- §§ 23, 24 19. Selbstverwaltungskörperschaften sind
- a) die Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände,
- §§ 25, 26 b) die berufsständischen Körperschaften der freien Berufe und der Wirtschaft,
- § 27 c) die wissenschaftlichen Hochschulen,
- § 28 d) die körperschaftlich organisierten Sozialversicherungsträger, die öffentlich-rechtlichen Genossenschaften u.a.
- § 29 20. Der Gesetzgeber verwendet die Worte "eigene Angelegenheiten" und "fremde Angelegenheiten" häufig in anderem Sinne und grenzt die hierbei bezeichneten Begriffe unterschiedlich ab.

Lebenslauf

Als Sohn des Städtischen Rechtsrates und jetzigen Stadtdirektors a.D. Paul Voßkühler und seiner Ehefrau Maria, geb. Kalvelage, wurde ich am 30. April 1940 zu Münster in Westfalen geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Infolge des Krieges verbrachte ich die Zeit von 1943 bis 1949 in Aldrup bei Greven (Westf.), wo ich ab Ostern 1946 die Volksschule besuchte. Von 1950 an war ich in Osnabrück Schüler des altsprachlichen Zweiges des Gymnasium Carolinum, das ich Ostern 1959 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Anschließend studierte ich in Freiburg i.Br. und Münster je vier Semester Rechtswissenschaften. Am 5. Oktober 1963 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm die erste juristische Staatsprüfung. Nach dem juristischen Vorbereitungsdienst, der zur Anfertigung dieser Arbeit unterbrochen wurde, legte ich am 22. November 1968 vor dem Niedersächsischen Justizprüfungsamt die zweite juristische Staatsprüfung ab. Seit dem 1. Januar 1969 bin ich beim Landkreis Osnabrück tätig.

